

Joaquín Gregorio Tovar Barreto

# Participación ciudadana y gestión pública. El caso del suroccidente colombiano 2008-2011

Departamento  
Psicología y Sociología

Director/es

GOMEZ QUINTERO, JUAN DAVID  
MARCUELLO SERVOS, CHAIME

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>



Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd): No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas.

© Universidad de Zaragoza  
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606

Tesis Doctoral

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GESTIÓN  
PÚBLICA. EL CASO DEL SUROCCIDENTE  
COLOMBIANO 2008-2011**

Autor

**Joaquín Gregorio Tovar Barreto**

Director/es

**GOMEZ QUINTERO, JUAN DAVID  
MARCUELLO SERVOS, CHAIME**

**UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA**

Psicología y Sociología

2019



**TESIS DOCTORAL**

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
Y GESTIÓN PÚBLICA**  
**El caso del suroccidente colombiano**  
**2008-2011**

Presentado por:  
Joaquín Gregorio Tovar Barreto

Dirigida por:  
Dr. Chaime Marcuello Servós  
Dr. Juan David Gómez Quintero



Universidad de Zaragoza  
Departamento de Psicología y Sociología  
Programa de Doctorado en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales  
Septiembre de 2018



**PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
Y GESTIÓN PÚBLICA**  
**El caso del suroccidente colombiano**  
**2008-2011**

Joaquín Gregorio Tovar Barreto



Universidad de Zaragoza



*A Tatiana por su complicidad.*

*A mi hijo por su compañía y comprensión.*

*A mi familia por su infinito amor.*



## AGRADECIMIENTOS

---

Tenemos proyectos individuales y colectivos. Ambos se entremezclan. Son parte el uno del otro. Sin los dos la vida no tiene sentido.

En la idea de hacer realidad nuestros proyectos encontramos cómplices, acompañantes, coautores. Sin importar su condición los proyectos no están exentos de tensión, desapego. Inclusive, no pocas veces, la incredibilidad y desasosiego nos llenan de dudas para llevarlos a buen puerto.

Este proyecto tuvo un propósito único: Continuar con mi formación académica para re-direccionar un discurso rodeado de sentidos y lugares comunes. Ese deseo se convirtió en nuevas preguntas, la gran mayoría, aún sin respuesta. Razón por la cual para su concreción necesito de otro un buen tiempo.

Encontré en este proyecto algunos aliados y cómplices. Sin importar me apoyaron, no por eso los hago responsables de los resultados finales.

Quiero agradecer a Edgar por haberme enviado la convocatoria de la beca Santander – Universidad de Zaragoza. Bairon por su apoyo y colaboración con algunas tareas que adelante en la Universidad del Valle. Araceli y Asun, de Relaciones Internacionales de la Universidad de Zaragoza, por su solidaridad y acompañamiento. Heiward por ser mi lazarillo en Zaragoza. Alfredo por sus conversaciones, las películas y enseñarme a conocer parte de la historia de España. A Andrés Bueno por sus preguntas y cuestionamiento constantes.

A mis directores de tesis Chaimé Marcuello y Juan David Gómez por sus enseñanzas, críticas, indicaciones y apoyo constante.

A mis hermanas por su amor y solidaridad. A mi hermano y mi cuñada Janeth por su fuerza en la distancia. A mis sobrinas y sobrinos por simplemente estar. A mis cuñados Jorge y Roberto a pesar de su repentina partida, su recuerdo me animó a continuar. A Freddy por su comprensión y aliento constante

A mis padres. A mi mamá por ser única. A mi papá porque aún con su enfermedad del olvido, recalca la necesidad de seguir estudiando.

A mi hijo por su nobleza. Por comprender el tiempo robado. Por acompañarme. Por darme fuerza. Por las caminatas y sus interminables y siempre cuestionadoras conversaciones.

A Tatiana. Aunque nuestro proyecto colectivo se truncó antes de culminar esta tesis sé que en el silencio estuvo acompañando. Gracias por enseñarme a entender que los sueños se concretan en proyectos. Y sin importar su condición, colectivos o individuales, para alcanzarlos se necesita de la fuerza del amor.

# ÍNDICE

---

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN .....	1
1.1. El problema de investigación.....	7
1.2. Diseño metodológico .....	12
1.3. El enfoque secuencial .....	16
1.4. Los actores .....	17
1.5. Estructura de la obra .....	19
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO .....	23
2.1. La participación en la democracia clásica .....	23
2.2. La modernidad de la participación.....	26
2.3. La participación no institucional.....	28
2.4. Críticas a la participación .....	31
2.5. La participación ciudadana .....	32
2.5.1. Modalidades de la participación .....	33
2.5.2. Niveles de participación.....	34
2.6. Participación ciudadana no institucional .....	36
2.7. Participación ciudadana y política pública .....	40
2.8. Gobernabilidad y política pública.....	44
CAPÍTULO 3. ANTECEDENTES Y ESTADO DEL ARTE .....	45
3.1. La participación en perspectiva latinoamericana.....	45
3.2. La Conquista y la Colonia (siglo XV al siglo XVIII).....	47
3.3. La Independencia (siglo XVIII al siglo XIX) .....	52
3.4. La transición democrática (siglo XX al siglo XXI) .....	58
3.4.1. Prohibiciones a la participación (1900 a 1930).....	58
3.4.2. Dictadores y militares (1940 a 1970).....	60
3.4.3. La neocolonización (1980-2010) .....	64
3.5. Estado del arte.....	66
CAPÍTULO 4. MARCO NORMATIVO Y CONTEXTO REGIONAL .....	73
4.1. Marco normativo .....	73

4.2. Marco legal y políticas públicas .....	81
4.3. Contexto regional.....	84
4.3.1. Sociodemografía del departamento del Valle del Cauca .....	92
4.3.2. Sociodemografía del departamento del Cauca.....	93
CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DE RESULTADOS .....	97
5.1. Uso de la participación institucional.....	97
5.1.1. Fase 1. Identificación del problema.....	98
5.1.2. Fase 2. Desarrollo del programa.....	101
5.1.3. Fase 3. La puesta en marcha del programa .....	113
5.1.4. Fase 4. Evaluación del programa .....	128
5.2. Uso de la participación no institucional.....	132
5.2.1. Temporalidad de las acciones sociales .....	133
5.2.2. Mecanismos de movilización social .....	135
5.2.3. Actores involucrados .....	136
5.2.4. Mecanismos utilizados.....	139
5.2.5. Geografía de la participación no institucional .....	140
5.2.6. Las intenciones de los actores.....	141
5.3. Significados .....	145
5.3.1. Los actores gubernamentales .....	145
5.3.2. Los actores no gubernamentales .....	147
5.3.3. Los significados de la participación.....	150
CONCLUSIONES .....	159
BIBLIOGRAFÍA .....	166
ANEXOS .....	178
ÍNDICE DE GRÁFICOS, MAPAS Y TABLAS.....	195

# CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

---

En el marco de esta tesis doctoral entendemos la gestión pública territorial como las funciones y acciones que son competencia directa de las autoridades locales. Algunas de estas competencias son la inversión pública, la implementación de programas públicos, la provisión de servicios públicos, la regulación normativa, entre otros temas.

Para que la gestión pública funcione se necesita de un conjunto de instituciones, normas y reglas que determinan la forma de gestionar y administrar los recursos (Mattar, 2014). Así como de la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones y su credibilidad en el Estado (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017).

El gobierno local, al ser el referente político-administrativo más cercano del ciudadano, se convierte en un interlocutor privilegiado de este último para atender sus demandas, resolver sus carencias y colmar sus expectativas de calidad de vida (Velásquez y González, 2003). La gestión pública es una “esponja-filtro” que da respuestas a las demandas y presiones sociales.

Precisamente el énfasis de esta tesis se centra en los procesos de participación ciudadana que giran en torno a la gestión pública. Desde una perspectiva sistémica entendemos la participación como un mecanismo plurifuncional que tiene distintos usos y, por lo tanto, se le confieren diversos significados.

La participación cumple con diferentes funciones. Posibilita el encuentro y el diálogo entre los actores. Acerca la gestión pública a la sociedad civil. Se constituye en una herramienta en el ejercicio del control social y la vigilancia ciudadana sobre lo público.

A la participación también se le conceden diferentes usos. Para García (2004) es medio y fin. Como medio facilita el encuentro entre gobernantes y ciudadanos. Como fin contribuye a redefinir las relaciones del poder político.

Definimos dos tipos de participación: institucional<sup>1</sup> y no institucional<sup>2</sup>. La participación institucional necesita de una arquitectura que posibilite su práctica<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> A la participación institucional se le denomina participación convencional, formal, indirecta, delegada o representativa.

La existencia de diferentes espacios posibilita que gobernantes y ciudadanos “tomen” las decisiones<sup>4</sup>.

La participación no institucional hace uso de otro tipo de dispositivos. Se materializa a través de acciones colectivas como marchas, protestas, toma de espacios e instalaciones públicas. Se emplean para expresar inconformidades, insatisfacciones y reivindicar un interés.

Afirmar que a la participación se le dan diferentes significados implica sobrepasar el marco normativo. Los actores con sus verbalizaciones expresan la intención de darle un uso determinado (Habermas, 1996). Cada significado enuncia una “racionalidad” que define la participación (Vallespín, 2009).

En conclusión, la plurifuncionalidad de la participación la convierte en mediadora de la relación gobernante/ciudadano. Relación dicotómica que convierte la participación en un juego político complejo. Cada uno de los actores al buscar mantener el control o acceder a los recursos inmersos en la gestión pública local, hace uso de la participación para buscar dominar, integrar, resistir y/o emancipar (Múnera, 1999).

¿Cómo entender los usos y significados que se le dan a la participación? En un sistema político como la democracia la coexistencia obligada entre gobernantes y ciudadanos necesita de la participación. Las discusiones y la toma de decisiones “públicas” es posible por la intervención de la población a través de sus representantes.

Bajo esa perspectiva la participación en la gestión pública cumple con cuatro objetivos. El primero, facilitar el encuentro entre los actores. El segundo, identificar necesidades y carencias. El tercero, ser mediadora de los procesos

---

<sup>2</sup> La participación no institucional se conoce como participación no convencional, no formal, directa, alternativa.

<sup>3</sup> La arquitectura institucional hace referencia a cada una de las instituciones que le dan vida al Estado. Cuentan con un reglamento interno, unas funciones que cumplir, unas normas tácitas que sus miembros comparten y les permiten perdurar en el tiempo (Harguindéguy, 2013). Específicamente, estamos haciendo alusión a aquellas instituciones del Estado que se encargan de organizar y garantizar las funciones que debe cumplir la participación.

<sup>4</sup> En Colombia las instituciones encargadas de organizar y garantizar la participación ciudadana son: En el ámbito nacional el Ministerio del Interior y los entes que hacen parte del Ministerio Público como son la Personería del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República. En el ámbito territorial destacan las secretarías de Bienestar Social y Participación y las delegaciones territoriales del Ministerio Público.

políticos locales. El cuarto, facilitar la intervención de los ciudadanos y la toma de decisión de los gobernantes.

La importancia de la participación en la gestión pública ha estado sujeta a múltiples críticas. Es considerada un instrumento técnico al servicio de una forma de tiranía (Cooke y Khotari, 2007). Se afirma que encarna una nueva “teología del desarrollo” (Natal, 2008: 334). Un caudillismo ilustrado la utiliza como rito de comunión para convertir a ciudadanos y organizaciones en sus fieles seguidores (Mosse, 2007).

La estrecha relación entre participación y gestión pública hace que los gobernantes la utilicen como una ceremonia religiosa. Mediante actos “litúrgicos” realizan los conjuros necesarios para superar los múltiples y diversos problemas que afrontan. (Cooke y Khotari, 2007). La ritualización se ha condicionado bajo una aparente práctica democrática, constituyéndose en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades (Arias, 2009; Guillén et al., 2009).

La existencia de diferentes espacios y canales ciudadanos no garantizan *per se* la efectividad de la participación. Al haber sido concebidos en momentos históricos distintos (Font, 2001) en la actualidad contribuyen al aumento del descontento ciudadano. Esto se puede explicar, entre otras razones, por su desgaste, sus resultados no son efectivos y tampoco sus impactos son los esperados.

Autores como Velásquez y González (2003) han identificado otras críticas. El eficientismo cortoplacista impuesto a la participación busca con urgencia hacer efectivos los intereses y la intervención de distintos grupos sociales. Los ciudadanos dispuestos a participar son siempre los mismos y se cobijan en el predominio de una fuerte cultura organizacional. Participar exige conocimiento, información, implicación y experiencia política. Esto ocasiona que los ciudadanos potencialmente capacitados o dispuestos a participar se constituyan en una pequeña minoría ilustrada.

Para aquellos ciudadanos que deciden asumir la representación es una tarea susceptible de múltiples críticas y pocos reconocimientos. A veces son las mismas comunidades, otras los servidores públicos y, en no pocas ocasiones, periodistas que con sus críticas descalifican el trabajo realizado por líderes y por representantes de las organizaciones y ciudadanas. A cada uno de ellos se le

responsabiliza por la poca efectividad de su trabajo, por el beneficio de intereses particulares y su débil gestión para coadyuvar a encontrar respuestas efectivas.

La cultura política clientelar y los estilos autoritarios se disfrazan con el lenguaje de la participación. Esto conduce al fracaso de las experiencias, el desencanto de la gente y la pérdida de legitimidad de la participación. Cada día es más evidente el distanciamiento entre representantes y representados, así mismo, la opacidad y asimetría en los recursos de los formalmente considerados iguales.

Dos críticas más se hacen a la participación ciudadana. La primera, en el ámbito de la gestión pública, aunque el marco normativo colombiano definió un amplio número de mecanismos<sup>5</sup>, cada día se usan menos. Un ejemplo de su ineficacia es la revocatoria de mandatarios locales. La Registraduría Nacional del Estado Civil, en enero de 2017, reportó que en los años 1996 a 2016 se presentaron 56 procesos de revocatoria en los departamentos de Boyacá, Atlántico, Bolívar, Magdalena, Caldas, Córdoba, Cauca, Antioquia, Sucre, Valle del Cauca, Caquetá, Santander, Meta, Tolima, Guaviare, Huila y Putumayo. Ahí se implementó el mecanismo de consulta para la revocatoria del cargo a algún mandatario local. No obstante, ninguna prosperó. Los mandatarios continuaron y culminaron su periodo de gobierno (Hurtado, 2017).

La ineficacia del marco normativo se explica por la existencia de normas constitucionales generosas aplicadas por leyes estatutarias restrictivas (García, 1997). Esta situación limita la toma de decisiones y la función de la participación ciudadana se limita a cumplir con las funciones de informar, consultar y, en algunos pocos casos, fiscalizar. Al no tener un carácter vinculante, ni jurídica, ni políticamente, hace que el uso de este tipo de mecanismos se degrade.

---

<sup>5</sup> El marco normativo en el ámbito departamental ha definido diferentes espacios institucionales para posibilitar la participación ciudadana, entre ellos se destacan los siguientes (Ministerio del Interior de Colombia, Fundación Foro Nacional por Colombia, 2016):

Espacios poblacionales: Mesa departamental de víctimas, Comités Territoriales de Justicia transicional, Comité para la reparación y atención a las víctimas, Comisión de estudios para la formulación del Plan de Desarrollo de las Comunidades Étnicas, Consejo Departamental de Juventud, Consejo Departamental de Discapacidad.

Espacios de participación sectorial: Consejos regionales de Paz, Consejo Departamental de Cultura, Consejos Departamentales de Patrimonio Cultural, Comisión departamental de tránsito, Consejo Departamental de Participación Ciudadana, Consejos Departamentales de Participación Social, Mesa departamental de participación de niños, niñas y adolescentes, Juntas Departamentales de Educación, Comité Departamental para la Convivencia Escolar, Consejo de Planeación Departamental, Comisión de Ordenamiento Territorial Departamental, Audiencias Públicas Departamentales, Veedurías Departamentales.

Tampoco se puede desconocer su poca efectividad para resolver los conflictos. La debilidad en los acuerdos y la falta de respuesta incrementan las tensiones entre los actores. Por eso los ciudadanos recurren al uso de mecanismos no institucionales para participar.

Estas críticas evidencian que la participación ciudadana en el marco de la gestión pública no está cumpliendo con las funciones propuestas. Para mostrarlo he tomado como referencia el siguiente grafiti:

*Yo: Participo.*

*Tú: Participas.*

*Él: Participa.*

*Nosotros: participamos.*

*Vosotros: Participáis.*

*Ellos: Se aprovechan*

El primer significado, la efervescencia participativa, relacionado con la tercera persona del plural: Ellos, se aprovechan. En Colombia la institucionalización de la participación ciudadana no está exenta de interpretarse como intenciones básicas para el favorecimiento de intereses particulares. Los actores que logran acceder al control y administración de los recursos “públicos” instrumentalizan la gestión pública a su favor convirtiéndola en un medio para el logro de sus deseos y motivaciones.

El segundo significado, el desencanto participativo relacionado con sujetos concretos: Yo participo, Tú participas, Él participa. El marco normativo garantiza la participación ciudadana a través de diversos mecanismos e instrumentos que contribuyen a la información, consulta, deliberación y control social. Desafortunadamente, ninguno de esos mecanismos es vinculante, jurídica o políticamente para la toma de decisiones en la gestión pública local. Así la poca operatividad de estos instrumentos produce desencanto participativo.

El tercer significado, la indignación participativa. Se trata de actores colectivos críticos con la institucionalización de la participación ciudadana. La reivindicación de sus propios intereses supone el uso de formas o mecanismos alternativos. La incidencia de este tipo de participación no institucional tiene diferentes repercusiones sobre los sistemas políticos y la sociedad en su conjunto. En no pocos casos los gobiernos tienden a negar e invisibilizar este tipo de

expresiones ciudadanas a través de la represión militar, policiva y la judicialización de los líderes sociales.

Por otra parte, en Colombia han existido tres corrientes académicas que se han ocupado del estudio de la participación. La primera, ha examinado la “calidad” de la participación institucional (Velásquez y González, 2003). Utiliza estadísticas gubernamentales y encuestas, también emplea grupos focales y entrevistas. Sus focos de trabajos son, de una parte, lo normativo, los mecanismos institucionales y las instancias de decisión local, regional y nacional. De otra parte, los resultados que ha tenido la participación de ciudadanos y fuerzas políticas en la planeación local del territorio y, por supuesto, en la toma de decisiones la gestión pública local

La segunda, movimientos sociales y acciones colectivas como una forma diferente de participación (Archila, 2003). Estudia los movimientos sociales, especialmente los usos que le han dado a la participación no institucional y a los mecanismos alternativos. Mostrando el potencial político de los movimientos sociales para incidir en la agenda gubernamental, sus formas de actuación, el sentido de sus acciones, los resultados obtenidos. Así como, los múltiples factores de riesgos y amenazas que son víctimas los líderes sociales, militantes y comunidades. Este tipo de enfoque ha privilegiado el empleo de metodologías cuantitativas para medir la intensidad de la protesta social, y herramientas cualitativas como la entrevista.

La tercera estudios críticos que muestran las paradojas y la crisis de la participación (Múnera, 1999; García, 1997). Ha señalado, entre otros aspectos: (i) la subordinación de la democracia participativa a la democracia representativa; (ii) los límites y los alcances de la participación ciudadana como ejercicio de poder que disputa el espacio de la política; (iii) análisis de tipo dual que se circunscriben entre la dominación y la resistencia (Múnera, 1999); (iv) la representación política como una institución en evidente crisis (García, 1997).

Ahora ¿Para qué adelantar una investigación cuyo objetivo es entender los usos y significados dados a la participación?

La razón es que en el ámbito regional no existen estudios que describan las funciones de la participación ciudadana en la gestión pública territorial, muestren los usos que se le dan y los resultados de la implementación de la política pública.

Por otra parte, existe una crisis en la participación en la toma de decisiones en la gestión pública local en los departamentos del Valle del Cauca y Cauca. Como argumentamos anteriormente, el marco normativo que da “vida” a la participación ciudadana institucional es amplio. Pero el uso que gobernantes y ciudadanos le dan a este tipo de mecanismos es pobre. Su carácter informativo y consultivo es poco efectivo para la toma de decisiones. Lo acordado entre gobernantes y ciudadanos no tiene carácter vinculante.

Por el lado de la participación ciudadana no institucional, se expresa en la cotidianidad de lo local a través de marchas, paros, tomas de vías y espacios públicos. Sin embargo, se identifica en los actores determinados intereses, motivaciones y deseos que develan sus propósitos para favorecer intereses particulares. Situación que es aprovechada, por uno y otros, para incrementar las tensiones y conflictos con el fin de acceder, controlar y administrar los recursos que están inmersos en la gestión pública local.

Aquí, cualitativa como cuantitativamente se pretende caracterizar los usos y significados que gobernantes y ciudadanos le otorgan a la participación. Para los gobernantes, hemos decidido enfocarnos en los usos y significados que le dan a la participación para la toma de decisiones y la implementación de la política pública. En cambio, no es de nuestro interés el estudio de los procesos de gerencia pública que se presentan la interior de las administraciones departamentales, es decir, la dirección de las instituciones públicas que tienen bajo su competencia la implementación de las decisiones del gobierno (Aguilar, 2005). Para los ciudadanos nos interesa mostrar su participación en los espacios institucionales, así como las acciones sociales colectivas que adelantaron. Los resultados obtenidos permitirán mostrar la función de la participación ciudadana en la gestión pública territorial.

## **1.1. El problema de investigación**

La participación ciudadana en el ámbito de la gestión pública es un mecanismo que cumple diferentes funciones, se le dan diferentes usos y se le confieren diferentes significados. La participación, así como “ordena” y “coordina” a quiénes, cómo y cuándo se toman las decisiones. También coadyuva a tramitar, negociar, conciliar y, en no pocos casos, profundizar las tensiones y los conflictos.

En esta tesis doctoral la participación se estudia desde una perspectiva de sociología de políticas públicas<sup>6</sup>. Se indaga la función que está cumpliendo en la gestión pública local, con especial énfasis en las políticas públicas departamentales destinadas para tal fin<sup>7</sup>.

Interesa el uso de los recursos y de resultados que tuvo la política de participación en ambos departamentos. En nuestro caso es fundamental mostrar el papel que desempeñó el marco normativo y la arquitectura institucional que define las políticas públicas en Colombia; así como, caracterizar el proceso y los resultados que obtuvieron.

Caracterizaremos los objetivos, los programas y proyectos implementados, para analizar lo eficiente que fueron en la administración, coordinación de la inversión y el manejo adecuado de los diferentes recursos -técnicos, logísticos, jurídicos, políticos-. Con los resultados mostraremos, no solo, la efectividad, esto es, el cumplimiento o no de objetivos y metas propuestas, si no también, la eficiencia, sus costos y beneficios (Harguindéguy, 2013).

¿Cómo entender los usos y los significados que se le dan a la participación? En un primer momento, estudiaremos el marco normativo y la arquitectura institucional de las políticas públicas en Colombia a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991 y las reglamentaciones posteriores hasta el año de 2010. Cada una de ellas define las garantías mínimas que necesitan los gobernantes para desempeñar sus funciones y cumplir con sus obligaciones, así como los ciudadanos para ejercer el derecho a participar.

---

<sup>6</sup> También definida por sus términos en inglés como *policy analysis* que, puede ser traducida como “análisis de las políticas públicas” o “sociología de la acción pública” (Harguindéguy, 2013).

<sup>7</sup> En Colombia los entes territoriales cuentan con diferentes herramientas legislativas claves para la formulación de las Políticas Públicas. Entre otras, se encuentran las siguientes (Departamento Nacional de Planeación [DNP], Usaid, Ministerio de Cultura, 2008: 16-18):

Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico de presupuesto.

Ley 388 de 1997 - Definición y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial.

Ley 1098 de 2006 - Formulación y aprobación de los Planes de Desarrollo Municipal y Departamental.

Ley 136 de 1994 - Sistema General de Transferencias regulado por la ley 60 de 1993.

Leyes orgánicas de desarrollo 152 de 1994 y de presupuesto (38 de 1998, 179 de 1994 y 225 de 1995).

Ley 550 de 1999 de intervención económica.

Ley 617 de 2000 de racionalización del gasto público.

Ley 715 de 2001 de recursos y competencia

El desarrollo normativo orienta el ejercicio de la práctica participativa y establece las posibles sanciones y prohibiciones que contiene para unos y otros, los mecanismos y espacios para su práctica y los criterios mínimos para la evaluación de sus resultados.

Pero más allá de las formalidades el marco normativo permite a las partes realizar diferentes arreglos y pactos. Para la búsqueda de soluciones de los asuntos más apremiantes de la cuestión pública. Como también para alcanzar sus intereses y resolver sus necesidades (Pastor, 2009).

En un segundo momento del estudio, caracterizaremos los usos y los significados dados por los actores a los mecanismos institucionales y a los no institucionales. Esto implica mostrar los intereses, motivaciones, deseos y necesidades (Touraine, 2005). Para hacerlo se hará uso de la técnica del análisis del enfoque argumentativo para el análisis de las políticas públicas. Su importancia y aceptación en las ciencias sociales se debe a que ofrece un amplio abanico de posibilidades y confiabilidad para captar temas fundamentales en los discursos políticos. Posibilidades que se ven restringidas cuando se utilizan otras técnicas de investigación inscritas en la perspectiva cuantitativa, como la encuesta.

El enfoque argumentativo permite caracterizar los argumentos que los actores utilizan relacionados con sus apuestas políticas, la identidad, el territorio, los hábitos y costumbres.

Los argumentos expresan diferentes significados. En otros términos, su razón de ser no deriva exclusivamente del razonamiento abstracto o complejo que realizan los individuos, si no depende de variables internas y externas. Las variables internas aluden a los intereses, las motivaciones, los deseos, las pasiones, los egoísmos y a las identidades. Mientras que las variables externas son de orden político, social, cultural, económico y simbólico, están inmersas en un complejo tipo de interacciones que establecen modos particulares de apropiación del territorio: de derecho, de hecho y afectivamente (Rodríguez, 2010).

Es el territorio donde individuos y comunidades establecen un complejo tejido de relaciones. Convergen una heterogeneidad de argumentos poseedores de ciertos “acentos” comunes en relación con ciertos “objetos de valor” como son el territorio, el trabajo, la familia, la religión, el Estado, los ámbitos laborales, escolares, el espacio público entre otros.

Los actores inmersos en el proceso de las políticas públicas poseen diferentes narrativas con las cuales buscan definir las relaciones de poder (Parsons, 2007). A pesar de la diversidad de argumentos es posible mostrar discursos dominantes que buscan, en la lucha por el poder político, tener el control y la administración de los diversos recursos existentes en la gestión pública (García y Ríos, 2014).

Majone (1997) agrega un punto interesante. Confirma que las argumentaciones dadas por los actores, también existen grupos con fines egoístas, por tal razón, sus elecciones y decisiones son racionales y calculadas.

El enfoque argumentativo para el análisis de la política pública se asume en el presente trabajo investigativo como la necesidad de identificar los significados dados por los actores a la participación ciudadana. Con los significados se defienden las ideas y propuestas, para expresar una inconformidad, exigir algo, rebatir o cuestionar una decisión o simplemente para dar cuenta de los intereses que se buscan defender, alcanzar, mantener o para cambiar un orden político determinado.

Pretendo ir más allá del análisis convencional de las políticas públicas que opera bajo el principio que un número reducido de hombres, bajo una postura política netamente racional de costo benéfico, son los que deciden la forma cómo se formulan, implementan y evalúan las políticas públicas (Aguilar, 2005).

Los análisis actuales sobre la política pública y, en particular, aquellos referidos a la participación ciudadana dada la complejidad para la toma de decisiones, por ser abiertos, controvertidos y llenos de tensión; implican mostrar lo que cada una de las partes necesita y lo que se debe cumplir. Aunque no se puede perder de vista que las políticas públicas son un código más. Regulan los debates con el fin de lidiar los problemas de la deliberación pública en virtud de su extraordinario potencial de persuasión y por su capacidad de centralizar la discusión en el ámbito gubernamental (Aguilar, 2005).

La complejidad de los significados se presenta con mayor contundencia en el escenario “público”, donde el quehacer de la política se concreta en hechos que han sido resultado de la toma de decisiones (Durkheim, 2001). Ahora bien, para llegar a esto tanto gobernantes como ciudadanos configuran formas de concebir lo “público”.

Bajo la perspectiva filosófica de Rabotnikof (2005) lo público supone tres acepciones fundamentales. La primera, se refiere al lugar que es común, es decir,

al lugar que pertenece a todos en oposición a los intereses privados y particulares de unos cuantos. La segunda, remite a lo que es visible y manifiesto en contraposición a lo cerrado y oscuro. Y, la acepción se remite a todo aquello que es abierto y generalizado en contraposición al dominio restringido. En cualquiera de los tres casos las miradas opuestas convierten lo público en espacio del disenso y la confrontación de valores contrapuestos.

Mientras que en el espacio privado se busca la defensa y protección de los asuntos personales y familiares; en lo público se hace mención a lo visible, a lo que es común a algo, a los intereses compartidos, a los asuntos de todos. No obstante, en nuestro caso la dicotomía privada/público no es suficiente, es necesario también tener en cuenta la esfera de lo social dado que se define por oposición a lo que no es ni público, ni privado (Pérez, 2013).

Lo social al materializar el quehacer de los asuntos morales (Cortina, 2001), viabiliza las justificaciones y razones que los actores dan para:

- (i) Involucrarse, por diferentes motivos, intereses y circunstancias, con los referentes morales de uno u otro bando.
- (ii) Ningún actor es puro y único, por tal razón, posee diferentes valores morales.
- (iii) En la esfera de lo público los actores están bajo diferentes presiones que lo llevan a su constante reconfiguración moral.
- (iv) Finalmente, los beneficios obtenidos pueden derivar en el bien colectivo o, en su defecto, en privilegios a particulares.

Al respecto, Marcuello (2008) sostiene que en el lenguaje común “lo público” se relaciona con el Estado. Se considera la *misma cosa* como asuntos iguales, pero con nombres diferentes. Esta es una confusión compleja para nada apropiada que se encuentra entre lo perverso y lo patológico dado que la responsabilidad de las cosas comunes se deja en manos del Estado. Y se exime a los sujetos del ejercicio activo de la ciudadanía expropiando la capacidad para construir activamente la red de relaciones creadas en el espacio público.

Uno de los peligros de reducir lo público exclusivamente a lo estatal, se halla en la emergencia de la pereza social e inercia política por parte de los ciudadanos, contribuyendo así a fortalecer la “estrategia de invasión de los grupos que controlan los procesos de toma de decisiones en la cosa pública” (Marcuello, 2008: 181), lo cual arroja como resultado la afectación de la disminución del

“capital social del sistema y de los individuos que lo conforman” (Marcuello, 2008: 181).

Para el caso que aquí se presenta, los argumentos planteados por Rabotnikof, Pérez, Cortina y Marcuello, acercan a lo público. En esta tesis analizaré las funciones que está cumpliendo la participación ciudadana en el contexto territorial. No solamente se trata de caracterizar las tensiones y conflictos entre los actores para hacer realidad sus intereses en relación con aquello considerado lo público. También, evidenciar lo referente a los usos dados a los recursos públicos. Comunes a todos, sin embargo, en no pocos casos utilizados para el beneficio de determinados actores.

## **1.2. Diseño metodológico**

Esta tesis doctoral es también un estudio de tipo comparativo entre dos unidades territoriales. La comparación permite mostrar los factores que motivan las diferencias y similitudes observadas, específicamente, en los departamentos del Valle del Cauca y Cauca para el periodo 2008 – 2011. En el Valle del Cauca su población se asienta especialmente en el espacio urbano y tiene una alta presencia de la agroindustria (Cámara de Comercio de Cali, 2015; Programa de Naciones Unidas para el desarrollo [PNUD], 2008); en el departamento del Cauca su población se asienta en las zonas rurales y tiene una alta actividad agrícola (Gobernación del Cauca, 2012).

Para el periodo en cuestión, el departamento del Valle se caracterizó por vivir una fuerte inestabilidad administrativa, altos grados de corrupción y un débil uso de la participación ciudadana institucional (Departamento del Valle del Cauca, Secretaría de Planeación, 2012). En contraste, el departamento del Cauca, a pesar de mostrar una relativa estabilidad administrativa y financiera se presentaron diferentes usos no institucionales de la participación ciudadana. Fue un número significativo de acciones sociales colectivas que, en su gran mayoría al ser lideradas por el movimiento indígena, reivindicaron el derecho al territorio.

En ambos departamentos los gobernantes, bajo la incidencia del gobierno nacional, instrumentalizaron la participación ciudadana con un doble propósito. El primero para tramitar los conflictos sociales y redefinir las relaciones del poder político. El segundo disminuir la capacidad de intervención de los ciudadanos sobre los asuntos centrales de la gestión pública local.

Entonces ¿Cómo entender los usos y significados que se le dan a la participación? Sostenemos que la excesiva reglamentación de la norma limita las funciones sustantivas de la participación. Generándose el efecto contrario: menores usos de los mecanismos institucionales y un aumento de los mecanismos no institucionales.

Para corroborar esta hipótesis se recurrió al uso de la Triangulación Metodológica. Grau argumenta que está puede ser concebida como “la combinación de métodos de investigación en el estudio de un fenómeno singular” (2009: 66). Al tratarse de un proceso de contraste entre las técnicas de investigación permite su comparación y la complementación de los resultados del objeto de estudio consiguiendo su validez, credibilidad y la fiabilidad del trabajo adelantado (Arias, 2009). Se reconocen cuatro tipos de Triangulación Metodológica (Arias, 2009), específicamente en esta tesis se abordaron las siguientes:

A. La Triangulación de datos: Se hace uso de diversas fuentes de información. Para su contrastación se consideran las dimensiones:

- (i) Temporal: Se acopian los datos de distintos momentos o fases para revisar la constancia de los resultados.
- (ii) Espacial: Se comparan datos recogidos en diferentes lugares para confirmar los resultados.
- (iii) Personal: Se recurre a distintos sujetos para comprobar el sostenimiento y validez de los datos.

B. Triangulación de investigadores o de analistas: se emplean varias personas en el registro y análisis de los datos para contrastar sus interpretaciones y valoraciones.

Según Arias (2009), estos dos tipos de la triangulación metodológica brindan posibilidades como:

- (i) Estudiar la composición de las diferentes partes del tema en cuestión.
- (ii) Examinar de forma crítica el material acopiado. Identificando, contrastando y corroborando la información con el propósito de replantear nuevas observaciones.
- (iii) Proponer alternativas y aportes en el ámbito teórico.
- (iv) En el campo interdisciplinario, el acercamiento entre diferentes disciplinas, puesto que permite una evaluación de los puntos a favor o en

contra de las diferentes fuentes de datos, teorías y técnicas que se utilizan en el marco de la investigación.

Las fuentes documentales del proceso investigador se delimitaron en tres campos. El primero, la indagación bibliográfica de libros y artículos de revistas. El segundo, publicaciones oficiales para los temas sociodemográficos, en especial datos estadísticos del Departamento Nacional de Estadística (DANE). Para la participación se hizo uso de la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Para el estudio de las políticas públicas de participación, los Planes de Desarrollo Departamentales, las bases de datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y las páginas web de las gobernaciones del departamento del Cauca y Valle del Cauca<sup>8</sup>. El tercero, la revisión de publicaciones para la cuantificación de las acciones sociales colectivas no oficiales. Las fuentes utilizadas fueron el periódico El País de la ciudad de Cali, de circulación regional del Suroccidente Colombiano<sup>9</sup>, informes de Universidades (Locales y Nacionales) y ONG.

La consulta del periódico El País permitió identificar y elaborar un inventario de las acciones colectivas que se reportaron a lo largo del periodo, los actores involucrados, el espacio geográfico, las reivindicaciones realizadas, los mecanismos utilizados.

Sin embargo, no se puede desconocer que el uso de la prensa tiene diferentes problemas, Castillo y otros autores mencionan tres: (i) La misma noticia, su interés no está en relación directa con la generación de conocimiento científico, al contrario, sus propósitos centrales son informar, crear opinión pública y ejercer algún nivel de crítica política. (ii) La medición, la prensa no necesariamente registra todas aquellas acciones que adelantan los ciudadanos. Al contrario, solo

---

<sup>8</sup> Al momento de acceder a los informes oficiales se presentaron diferentes dificultades. En ambos departamentos las fuentes documentales estaban dispersas; la poca colaboración de los funcionarios públicos evidenció su temor a procesos de apertura disciplinarios por parte de los entes de control del Ministerio Público; las debilidades tecnológicas en las páginas web de los entes territoriales dificultaron la consulta a bases de datos e información de interés público.

<sup>9</sup> De circulación diaria en los departamentos del Valle del Cauca y Cauca, con un promedio de 180.000 lectores por día. Para el periodo 2008 – 2011 se identificaron aquellas noticias relacionadas con la participación institucional y no institucional. La revisión se hizo día a día para los cuatro años del periodo observado. En total fueron examinados 1.461 ediciones donde se identificaron un total de 59 casos que fueron analizados a través del software de analítica predictiva - SPSS. Cada caso identificado fue sistematizado a través de un conjunto de variables alfanuméricas, año, tipo de participación, nivel de participación, mecanismos utilizados, derecho exigido, ámbito geográfico, sector social, resultado. Ver Anexo 1: Manual de Codificación.

aquellas que por su trascendencia se convierten en noticias que merecen ser cubiertas. (iii) En los métodos de estimación y cuantificación, no realiza inventarios y balances periódicos sobre temas determinados (Castillo et al., 2010).

A pesar de las críticas es importante reconocer que es una de las pocas fuentes que reporta con mayor periodicidad aquellas noticias donde la sociedad civil se pronunció para hacer visibles sus propios intereses e insatisfacciones.

Las fuentes primarias fueron resultado de una serie de entrevistas con actores relevantes. Se hizo uso de entrevistas semi-estructuradas donde las personas expresaron sus opiniones sobre los temas en cuestión. Las personas seleccionadas fueron un total de diez, cinco por departamento. Se entrevistaron dos funcionarios públicos, uno por departamento; dos profesionales de ONG, uno por departamento; cuatro líderes sociales, dos por departamento, y dos académicos, uno por departamento. Cada una de estas personas fueron seleccionadas por su experiencia laboral, experticia académica, apoyo y acompañamiento a procesos organizativos sociales y comunitarios, activistas y líderes sociales y su participación en la formulación e implementación de las políticas.

**TABLA 1.1. Variables de análisis**

<b>Variables</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Pregunta</b>	<b>Técnica</b>	<b>Fuente</b>	
Participación Institucional	Actores	¿Qué actores hicieron uso de la participación institucional?	Cuantitativa	Prensa Informes gubernamentales	
	Mecanismos	¿Qué mecanismos utilizaron?			
Participación No Institucional	Actores	¿Qué actores hicieron uso de la participación no institucional?		Cuantitativa	Periódico El País (Cali)
	Mecanismos	¿Qué mecanismos utilizaron?			

Fuente: elaboración propia

### 1.3. El enfoque secuencial

Las políticas públicas son un fenómeno social y político que define las intervenciones de una autoridad gubernamental. Al tener un poder público y una legitimidad reconocida institucionalmente por el sistema político, se sustenta en el reconocimiento y obediencia de la sociedad y se implementa en un contexto sociopolítico determinado (Thoenig, 2009). Esto significa que una política pública, en el escenario conceptual, es un objeto de estudio relativamente fácil de definir. En lo empírico, su caracterización es en sí un problema de investigación (Thoenig, 2009).

Las políticas públicas para la participación ciudadana en los departamentos del Valle del Cauca y Cauca se estudiaron teniendo como referente metodológico el enfoque secuencial Jones y el análisis de actores. Este enfoque divide el proceso de las políticas públicas en diferentes fases. Jones propone cinco fases, cada una de las actividades se desarrolla de forma autónoma, con límites definidos y teniendo principio y fin. Las fases propuestas por Jones son las siguientes (Jones, 1970, citado en Muller, 2006: 54).

- (i) Identificación del problema: El problema está integrado con el trabajo gubernamental. Implica su surgimiento y la inscripción en la agenda.
- (ii) El desarrollo del programa: Tratamiento del problema. Se asocia los procesos de formulación, legitimación y aprobación política.
- (iii) La puesta en marcha del programa: Implementación de las decisiones. Comprende la organización de los medios para ponerlo en marcha, la interpretación de las directrices gubernamentales y la aplicación propiamente dicha.
- (iv) La evaluación del programa: Pone en perspectiva los resultados del programa.
- (v) La terminación del programa: Cierre de la acción o de puesta en marcha de una nueva acción. Supone la resolución del problema y la terminación. Esta fase no la abordaremos porque la participación en la gestión pública no tiene principio y fin, al contrario, está en constante transformación.

A partir de las propuestas realizadas por Jones, proponemos la tabla de análisis 1.2. para evaluar cuatro fases de la política pública de participación.

**TABLA 1.2. Enfoque secuencial**

Fase	Variable
Identificación del problema	Problema
El desarrollo del programa	Formulación
La puesta en marcha del programa	Implementación
La evaluación del programa	Evaluación

Fuente: elaboración propia con base en Jones (1970, citado en Muller, 2006)

## 1.4. Los actores

Denominaremos “actores” a colectivos de ciudadanos, organizaciones públicas o privadas que buscan influir, directa o indirectamente en cualquiera de las etapas que conforman el ciclo de las políticas públicas (Real, 2006). Un actor interviene en la política pública haciendo contribuciones en el proceso político y sobre el impacto o influencia en su resultado final (Grossman, 2009).

No obstante, la participación de los actores para incidir, de forma directa o indirecta, sobre las políticas públicas no se debe solo a sus “buenas intenciones”. Al contrario, se debe a la existencia de una serie de intereses y motivaciones en la búsqueda por resolver problemas y necesidades que necesitan de una intervención gubernamental.

Por tal razón, los actores no suelen actuar de forma desorganizada o improvisada. Al contrario, cuentan con estrategias, entendidas como la utilización de los recursos disponibles para la consecución de las metas que se ha fijado, haciendo uso del poder en sus múltiples expresiones. Pero esto no es suficiente sino se tiene en cuenta la capacidad para participar e influir que tiene los actores en las políticas públicas. Esto en buena medida depende de otros recursos que pueden controlar como (Muller, 2006; Real, 2006):

- (i) Económicos: posición económica privilegiada.
- (ii) Información: capacidad para controlar y manipular información.
- (iii) Humanos: número de personas que participan activamente manteniendo una posición.
- (iv) Organizacionales: infraestructura organizativa que aglutina medios materiales, humanos y conocimientos técnicos.

- (v) Capital social: constituido por la información y el conjunto de obligaciones de reciprocidad derivadas de las relaciones de confianza, fruto de la participación de los actores en redes sociales.
- (vi) Autoridad política: capacidad para imponer a otros actores conductas de manera externa, sin necesidad de hacer efectivos otros recursos.

No sólo los recursos son diversos, también, existe una multiplicidad de actores que pueden participar, directa o indirectamente, en las diferentes fases que hacen parte del ciclo de las políticas. Al respecto, Real (2006) identifica el siguiente tipo de actores:

- (i) Gubernamentales: Se ubican dentro de la estructura institucional del Estado. Constituyen instancias depositarias del poder público. Se encuentran diseminados entre los diferentes niveles político-administrativos y sometidos a limitaciones formales y competenciales en cuanto a la capacidad para tomar decisiones que implican un ejercicio de autoridad política-formal.
- (ii) No gubernamentales: No se emplea la expresión actores privados, en tanto, en el proceso de las políticas públicas intervienen actores no necesariamente considerados privados en sentido estricto, por ejemplo, partidos políticos, cámaras de comercio, empresas públicas, fundaciones dependientes de algún organismo público, etc. No forman parte del núcleo político-administrativo del Estado donde se deposita el poder público.
- (iii) Actores Ilegales: Organizaciones y grupos al margen de la ley que dinamizan la economía ilegal (narcotráfico, minería ilegal, secuestro, etc.). Pero, ante todo, tienen algún tipo de interés o motivación para incidir en la toma de decisiones o sobre los recursos que están inmersos en la gestión pública local.

A partir de las propuestas realizadas por Muller (2006) y Real (2006), proponemos la tabla de análisis 1.3. para identificar los actores y su capacidad de incidencia sobre la política pública de participación.

**TABLA 1.3. Actores y capacidad de incidencia**

Actores	Recursos			
	Económicos	Información	Humanos	Políticos
<b>Gubernamentales</b>				
Gobierno Nacional				
Gobernación				
<b>No gubernamentales</b>				
Partidos políticos				
Movimientos sociales				
Organizaciones indígenas, afrodescendientes y campesinas				
ONG				
<b>Ilegales</b>				
Actores armados				

Fuente: elaboración propia con base en Muller (2006) y Real (2006)

De forma complementaria, con el paradigma interpretativo haremos uso, como lo expusimos en páginas anteriores, del enfoque argumentativo. El objetivo es mostrar de los actores sus concepciones, intereses, estrategias, métodos y resultados que alcanzaron. Se trata, de descifrar los significados que se encuentra implícitos en las proposiciones de sus enunciados (Sayago, 2014). Es recrear los imaginarios donde se discutieron las propuestas, evidenciar las tensiones, identificar los acuerdos y re-conocer sus estrategias de acción.

## 1.5. Estructura de la obra

Esta tesis doctoral se ha dividido en seis capítulos. Tras este primero introductorio, el capítulo dos aborda el marco teórico donde se presentan los principales referentes históricos y los principios filosóficos que brindan el sustento político y dan cuenta de la razón de ser de la participación ciudadana en un orden democrático; donde se construye una definición de participación ciudadana, sus modalidades y las funciones que cumple. También, se evidencia la relación entre participación ciudadana y política pública dando cuenta de las funciones, los usos y los significados que gobernantes y ciudadanos confieren a la participación en los procesos de consulta, fiscalización y toma de decisiones en la gestión pública regional. Se muestra la importancia que reviste la relación

governabilidad/política pública al identificar las capacidades técnicas, políticas y de gestión que tienen los gobernantes para hacer de la participación ciudadana un mecanismo plurifuncional, el cual contribuye a la toma de decisiones de la gestión pública.

El capítulo tres versa sobre los antecedentes de la participación y una sucinta revisión del estado de la cuestión. Metodológicamente se hace uso de tres tipos ideales: gobernante/súbdito, gobernante/gobernado y gobernante/ciudadano. Estos tres tipos ideales se recorren desde la época Precolombina y la Conquista de América (siglo XV al siglo XVIII), momentos en los cuales los gobernantes negaron y prohibieron cualquier forma de expresión del pueblo, predominando la relación gobernante/súbdito. Posteriormente, se abordará el período de La Colonia (siglo XVIII al siglo XIX) donde las expresiones populares y las gestas independentistas, haciendo uso de diferentes acciones colectivas, contribuyeron a la consolidación de los procesos independentistas en Latinoamérica, iniciando así el camino para establecer la relación gobernante/gobernado. Seguidamente se dará cuenta de cómo la participación ciudadana, con sus aportes y limitaciones, ha desempeñado un papel clave en el proceso de transición democrática en Latinoamérica (siglo XX al siglo XXI).

En lo relativo al estado de la cuestión, se busca dar respuesta sobre la función que cumple la participación ciudadana en la gestión pública local. Los trabajos académicos consultados se circunscriben en la discusión clásica de la democracia liberal, dada la función diferenciada que cumple la participación según el modelo de democracia. Autores como Schneider y Welp (2015); Múnera (1999) y Velásquez y González (2003), argumentan que este debate se puede rastrear en Latinoamérica en dos momentos. El primero, en la década de los ochenta del pasado siglo XX, donde los estudios dieron cuenta de los aportes y límites de los resultados de la descentralización y la participación. Sus énfasis estuvieron en: (i) identificar la importancia de los mecanismos institucionales para facilitar la participación de los ciudadanos; (ii) la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones; (iii) la contribución de los procesos de descentralización en la aparición de “nuevas” prácticas y estrategias participativas en lo local; y (iv) los aportes de la participación ciudadana en la consolidación de la democracia (Schneider y Welp, 2015; Reveles, 2017).

En el capítulo 4 se presenta el marco normativo y el contexto regional. A la pregunta ¿Cuáles son los contenidos, constitucionales y procedimentales, que definen las funciones de la participación? Se responde teniendo como marco de referencia la Constitución Nacional de Colombia de 1991 (CNC/91) y los

desarrollos legislativos relacionados con la participación ciudadana y la gestión pública que se promulgaron hasta el año 2010. Con el contexto regional se presentan los principales indicadores, políticos, económicos y sociales, que facilitaron o dificultaron la participación ciudadana en los departamentos del Valle del Cauca y Cauca.

En el capítulo cinco se presentan el análisis de los resultados. A través del enfoque secuencial de Jones (1970) se muestra la implementación de la política pública para la participación ciudadana en perspectiva de la relación existente entre gobernabilidad y política pública. Con la participación no institucional se ilustran las acciones sociales colectivas promovidas por diferentes actores de la sociedad civil. Finalmente, con los significados se ilustran los intereses y motivaciones de los actores.

El último capítulo da cuenta de las conclusiones donde se reflexiona sobre las funciones, usos y significados que los actores le dieron a la participación ciudadana en la gestión pública.



## **CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO**

---

En este capítulo no se pretende realizar un debate sobre filosofía política del Estado; ni abordar la historia de la democracia en Occidente; aún menos, abordar las relaciones de poder y dominación que se presentan entre gobernantes y ciudadanos. El propósito es más sencillo y menos pretencioso. Se busca disponer de los pretextos y contar con las herramientas conceptuales apropiadas para responder ¿Cómo entender los usos y significados dados a la participación?

Consideramos los principales referentes históricos y filosóficos que brindan el sustento político y dan cuenta de la razón de ser de la participación en un orden democrático. Así mismo, se construye una definición de participación, sus modalidades y las funciones que cumple.

Queremos mostrar los principales referentes conceptuales sobre la participación no institucional, particularmente de las acciones sociales colectivas. También se considera importante evidenciar la relación entre participación y política pública que da cuenta de las funciones que cumple la participación en los procesos de consulta, fiscalización y toma de decisiones que gravitan en torno a la gestión pública regional.

Terminaremos mostrando la importancia que reviste la relación gobernabilidad/política pública al identificar las capacidades técnicas, políticas y de gestión que tienen los gobernantes para hacer de la participación ciudadana un mecanismo plurifuncional, el cual contribuye a la toma de decisiones de la gestión pública.

### **2.1. La participación en la democracia clásica**

Los fundamentos filosóficos y políticos que sustentan la razón de ser y, ante todo, que justifican la existencia de la participación ciudadana los logramos entender de mejor manera si tenemos como marco de referencia histórico las culturas griega y romana (siglo VI a.c.).

En la Antigua Grecia se sitúa el origen de la democracia clásica. Etimológicamente el “gobierno del pueblo” se define como un sistema político fundamentado en la “intervención” de un número de “representantes” para hacer y

formar parte de la toma de decisiones del poder político y administrativo (Gallego, 2012; Giner, 2013; Reveles, 2017; Sancho, 2012; Susín, 2008).

Con la aparición de la democracia clásica se inicia la confrontación y la búsqueda por subvertir un orden político que en la Grecia antigua estaba en manos de basileos y reyes. En Roma representado en monarquías, patricios y équites. En ambas civilizaciones fue de poca aceptación que el “gobierno del pueblo” deslegitimara, de una parte, el control que tenían sobre el poder político. Y, de otra parte, la defensa de aquellos intereses que representaban a determinados sectores sociales, económicas y élites políticas, eclesiales y militares (Reveles, 2017).

Existen dos evidencias sobre la forma en que se manifestaron este tipo de tensiones y conflictos. La primera, la intervención de los “hombres libres” en las labores ejecutivas o legislativas en cargos de corta duración, en ocasiones con mandato imperativo, tenían la posibilidad de revocar el mandato de sus dirigentes y líderes militares (Reveles, 2017).

La segunda, la “participación” del “pueblo” se hizo a través de debates públicos. En las asambleas cada uno de los acuerdos se tomaba a través del “consenso” de los “hombres libres” y no propiamente a partir del consentimiento o favorecimiento de los intereses de determinadas casta. Además, los delegados eran escogidos mediante sorteos y no mediante recomendación o la selección arbitraria (Reveles, 2017).

No obstante, aunque “la democracia clásica” fue considerada como un bien común, tal afirmación no puede llevar a engaños. No todos sus habitantes tuvieron la oportunidad de “participar” en los asuntos públicos y gozar de sus privilegios. Por ser economías de tipo esclavista existió una estricta diferenciación jerárquica. Haciendo que denominaciones como “pueblo”, “hombres libres” y “representación” ante la “asamblea” fueran de uso restringido y de derecho propio (Atienza, 1983).

En el caso de la Roma Antigua se consideraban “hombres libres” a los estamentos más altos que controlaban el poder como los patricios y los équites. Por su lado, los actores más bajos de la estructura social, plebeyos y esclavos, no contaron con algún tipo de prerrogativa o representación de sus intereses o necesidades (Marx y Engels, 1979). En esta sociedad el poder público fue ejercido primero por el Senado y luego, al constituirse en República, fue asumido por la figura del emperador. Aquellos “hombres libres”, que buscaban ser

escuchados acudían al tribuno que protegía a los menos privilegiados de las decisiones, acertadas o no, que tomará el poder senatorial o el Concilium (Giner, 2013). Esta forma de participación será conocida, siglos más adelante, como la democracia representativa (Cortina, 2001; Giner, 2013; Susín, 2008).

En la Grecia Antigua la condición de “hombres libres” estaba restringida. En este sentido, se les negó a las mujeres, libertos, extranjeros y a los esclavos. Tal condición se constituyó en un privilegio para un número reducido de individuos garantizada a través de una serie de concesiones políticas, jurídicas, religiosas, sociales, exigencias fiscales y obligaciones militares. Los considerados “Hombres libres” se les confirió la responsabilidad de participar en la vida pública y de integrarse efectivamente en los asuntos referidos a la polis (Gallego, 2012; Giner, 2013; Sancho, 2012; Susín, 2008). Así mismo, fue una condición moral que variaba según la propia constitución jurídica de cada ciudad (Botella, Cañeque y Gonzalo, 1990).

Para la cultura ateniense (siglo VIII a.c.) la esfera pública era el lugar donde los “hombres libres” aprobaban por mayoría sus decisiones mediante el uso del consenso, la deliberación y el voto. Platón (2009) en *La República* planteaba que hacer parte de la vida pública era una virtud. Así que, para los “hombres libres” su principal tarea, al vivir en la polis, era “participar” activamente en las decisiones tomadas por la asamblea.

La asamblea atendía diversos asuntos en un espectro de intereses que abordaban diversos asuntos de carácter público, fiestas religiosas, finanzas, definición de leyes, impartir justicia... Los acuerdos se construían en este modelo a través del consenso, haciendo uso recurrente y extenso de la deliberación y el debate público en la asamblea (Reveles, 2017).

Bajo esta mirada todo “hombre libre”, ajeno, apático e indiferente, a la responsabilidad de “participar” fue considerado imperfecto (Giner, 2013), o inútil (*nomízomen*) (Gallego, 2012). Por su parte, aquellos que se retiraban de la discusión o abandonaban los asuntos públicos para dedicarse a menesteres de la vida privada o a los goces de la fiesta pagana se les catalogó “idiotas” (Cortina, 2001). Como también se les juzgó bajo la figura del ostracismo, destierro político, forzoso o voluntario, acostumbrado en esta cultura calificado más grave que la misma muerte (Botella, Cañeque y Gonzalo, 1990).

En conclusión, la participación en Grecia era un referente moral, los “hombres libres” tenían la obligación de asumir diferentes responsabilidades

propias de la vida pública. En contraste, la cultura romana le imprimió a la democracia un componente jurídico importante, dándole vida a las instituciones jurídicas y a las formas del poder público para la toma de las decisiones (Passerin, 1970).

En estas dos culturas se vislumbran los cimientos de la participación. En la cultura griega enfocada en la búsqueda del “bien común”. En la cultura romana como un medio para alcanzar los intereses privados y los propios, ideales de felicidad de determinados sectores de su sociedad (Cortina, 2001).

## **2.2. La modernidad de la participación**

Entre los siglos XIV al XVIII, particularmente en Europa se impulsa la tarea de explicar el origen y sentido del “contrato social”. Buena parte de esos esfuerzos se centraron en interpretar el complejo entramado de las relaciones entre individuo, sociedad y Estado. Sus elaboraciones teóricas estuvieron respaldadas a través de una serie de tratados filosóficos y políticos.

Buena parte de estas perspectivas centraron sus esfuerzos en ilustrar el papel del Estado esbozando las formas de concebir su manejo y administración y en establecer sus funciones y límites (Maquiavelo, 2008; Hobbes, 2009). Otras perspectivas (Locke, 1991; Rousseau, 2005) en cambio se interesaron por caracterizar la legalidad del Estado y las funciones de los ciudadanos en la toma de decisiones y las formas posibles de participar.

Maquiavelo (1469-1527), filósofo y político italiano, sostuvo que el Estado y sociedad no son iguales. Al cumplir funciones diferentes se complementan mutuamente. Bajo esa perspectiva, el poder del Estado radica en ser el adjudicatario de su propia soberanía dándose sus propias leyes, por encima de él no existe fuerza superior que lo pueda reemplazar. Para que esto sea posible se hace necesario que sus asociados se asuman como patriotas con un alto sentido de pertenencia (Maquiavelo, 2008).

Esta perspectiva ha sido reconocida como pionera en el ámbito de la teoría política al proponer las diferencias y los límites existentes entre Estado y Sociedad. No obstante, se le crítica la fuerte intervención y control que los gobernantes tienen sobre la sociedad y los asuntos privados de sus ciudadanos.

Deja un escaso margen y genera muchos límites para cuestionar o controlar la toma de decisiones de los gobernantes.

Por su parte, Hobbes (1588 - 1679) plantea que la firma del acuerdo de voluntades determina que todos los hombres sin excepción alguna y propia voluntad depositan sus derechos al Estado. Como único dueño del poder político administra la justicia (Hobbes, 2009). Bajo esta premisa la práctica participativa es limitada. El ciudadano se concibe como súbdito, poseedor de deberes y obligaciones, más no, de libertades y derechos (Susín, 2008). En conclusión, los hombres delegan al Estado, mediante el acuerdo de voluntades, los designios de la sociedad y el derecho a participar.

Locke (1632 - 1704) postuló argumentos diferentes a los de Hobbes. Este filósofo inglés planteó que la firma del pacto de voluntades supone que la sociedad civil define su propia forma de gobierno. Por consiguiente, el principio fundamental, orientador del norte político de tal pacto es la garantía de la libertad e igualdad de los hombres ante la ley. Se niega así la posibilidad que un ciudadano pueda tener más derechos que los demás (Locke, 1991).

A diferencia de Hobbes donde el individuo y la sociedad se deben a la voluntad del Estado. En Locke el individuo y la sociedad civil definen la forma como el Estado deberá garantizar el respeto y cuidado de sus derechos. Es un modelo de ciudadanía altamente participativa, libre, racional y portadora de unos derechos naturales (Susín, 2008).

Jean-Jacques Rousseau (1712 - 1778), propuso crear un contrato social que estuviera por encima de los intereses individuales en donde la voluntad general, al estar por encima de la particular, forja sus propias leyes. Este es un principio fundamental de una sociedad que se organiza bajo un poder soberano caracterizado por su indivisibilidad e inalienabilidad (Rousseau, 2005).

Rousseau hace dos aportes importantes a la participación. El primero, el ciudadano es poseedor del estatus de libertad, es decir, se debe a sí mismo su propia soberanía. Esa condición le permite participar de forma directa en la toma de decisiones frente al Estado (Susín, 2008). El segundo, si los ciudadanos materializan la voluntad general, haciendo uso del consenso y sus propios acuerdos, lo hacen para obedecer las leyes que crean (Dussel, 2009).

### **2.3. La participación no institucional**

El contrato social define las relaciones establecidas entre gobernantes y ciudadanos. Para los primeros define una serie de funciones y límites. A los segundos estipula una serie de derechos y deberes. No obstante, cuando ese pacto no funciona o no cumple con las expectativas de los ciudadanos la participación desempeña otra función: Evidenciar las asimetrías del poder político.

Si bien, en las ideas de Rousseau y Locke se vislumbra la participación de la sociedad como generadora de tensión social. Son más enfáticas las tesis de Marx y Engels al proponer que la movilización de los ciudadanos es posible en la búsqueda de su propia libertad (Atienza, 1983). En el marco de los postulados marxistas se argumenta que la importancia de las fuerzas sociales consiste en haber visibilizado el conflicto frente a los dueños del poder económico y político (Marx, 1975b). Se trata del papel histórico que debía desempeñar la clase obrera en la construcción de un Estado sin clases. La derrota al Estado se hacía a partir de la dialéctica del conflicto, donde una clase subordinada derrota a la clase gobernante (Proudhon, 1932; Thoreau, 2009).

Un punto intermedio aporta Habermas (1990), con el modelo de esclusas, aplicable al sistema político, diferencia entre centro y periferia. El centro está determinado por la política “institucional” conformado por el gobierno, la administración, la justicia, el sistema electoral. Mientras que la periferia está constituida por la acción de una “esfera pública” integrada por diferentes actores con la intención y capacidad de conformar, alterar o impulsar la opinión pública y, al mismo tiempo, con capacidad para ejercer influencia y condicionar las decisiones del centro.

Las acciones de actores ubicados en la periferia son denominadas contra hegemónicas por cuestionar y confrontar el manejo del poder. Los actores sociales hacen uso de elementos culturales colectivos para darle vida a la participación (Velásquez y González, 2003). Sus argumentos se construyen sobre la base del pluralismo, por lo cual, se establecen fuertes nexos entre los procedimientos – definición de prioridades y asignación de recursos para suplir necesidades – y la acción política – actores, intereses y deliberación en el escenario público. Autores representativos de esta perspectiva académica son Rousseau, Mill, Proudhon, Kropotkin, Cole, Pateman, Barber, Fishkin, Macpherson, entre otros (García, 2004; Velásquez y González, 2003).

La democracia dada su propia naturaleza está colmada de discusiones álgidas: la forma como se llevan a cabo los procesos de consulta y la toma de decisiones. Conocer la opinión de los ciudadanos en relación con sus necesidades e intereses, así como brindar soluciones acertadas, no es suficiente. Las expectativas de los ciudadanos son significativamente exigentes, dando paso al dilema de la satisfacción de los ganadores frente al malestar de los perdedores.

Aunque con la creación y la innovación de mecanismos jurídicos y espacios ciudadanos para optimizar el papel de la participación se pretende minimizar las insatisfacciones e inconformidades de los ciudadanos. También se generan procesos de desafección y apatía ciudadana. Huntington (2002) valora de forma significativa los logros que se pueden alcanzar con la institucionalización del desarrollo político. Al fortalecerse el sistema político se disminuyen las tensiones y los conflictos, se minimizan los efectos negativos que produce la excesiva participación y movilización de los ciudadanos.

En cambio, Bobbio (1989) sostiene que la complejidad cada vez más creciente de las sociedades ha contribuido al aumento de la apatía política. Las democracias modernas al centrar el debate de la participación en la cuestión procedimental reducen al mínimo la participación.

Las cuestiones procedimentales son clave para dar respuesta a las expectativas que tienen los ciudadanos frente a la toma de decisiones de la gestión pública. Cuando los ciudadanos no encuentran respuestas a sus cuestionamientos y necesidades deciden confrontar el manejo y la administración del poder político. Para ello el uso de mecanismos de participación no inscritos, necesariamente, bajo los referentes establecidos por la institucionalidad política. Se trata de actores colectivos que al agruparse y representarse a sí mismos, definen sus propuestas políticas sobre la base del pluralismo y el uso de estrategias culturales colectivas (Velásquez y González, 2003).

Se trata de la participación no institucional. Entendida como las acciones sociales colectivas ciudadanas promovidas por diferentes sectores de la sociedad civil que hacen uso de la protesta social como las marchas, tomas de vías y espacios e instalaciones públicas. Este tipo de acciones centran su propósito en influir en la toma de decisiones del Estado para tener respuestas a intereses no resueltos y necesidades no atendidas. Así como en recrear el conflicto con actores políticos y económicos que amenazan sus intereses, demandas y motivaciones (Archila, 2003).

La participación no institucional recrea el conflicto cuando los actores buscan incidir, cambiar o afectar la toma de decisiones de los asuntos relacionados con la gestión pública. Sus objetivos son diversos defender sus intereses, confrontar un determinado sistema de dominación o abrir ventanas de oportunidad selectiva que limitan el actuar del conjunto de los ciudadanos.

La sociedad civil juega un papel esencial en el uso y en la dinamización de la participación ciudadana no institucional. Al estar conformada por una diversidad y pluralidad de actores pretenden, no solo proteger sus propios intereses y deseos, también buscan respuestas a sus propios problemas y necesidades. Al defender sus acuerdos internos lo que están haciendo es exigir y confrontar al Estado para que respuestas efectivas y concretas (Bergua, 2009).

Que la participación no institucional sea utilizada por actores colectivos para recrear los conflictos significa que:

- (i) Contribuye a la transformación en la toma de decisiones de la gestión pública territorial en beneficio del mayor número de ciudadanos posible (Velásquez y González, 2003).
- (ii) Coadyuva a la subjetivación política, los actores con su uso reinterpretan las situaciones conflictivas en las que están involucrados y la forma de confrontarlas (Fjeld, Quintana y Tassin, 2016).
- (iii) Devela los “errores”, las “fallas” y las “debilidades” de los gobernantes en torno asuntos y decisiones referidas a la gestión pública.

En síntesis, el protagonismo de la participación no institucional estriba en la actuación de grupos considerados “excluidos” y minoritarios para incidir en la gestión pública territorial. En este escenario los actores sociales ponen en juego sus intereses, deseos y motivaciones. Razón por la cual buscan incidir en el control y el acceso al poder del Estado y sus recursos. La disputa por el poder inevitablemente desencadenará conflictos.

Como parte del cierre de este capítulo es importante recapitular algunos elementos. Primero, con el bagaje conceptual referenciado no se busca definir por completo la participación ciudadana, se pretende mostrar los aportes que hace la participación ciudadana a un sistema político como la democracia. El marco jurídico de la participación es resultado de constructos ideológicos, políticos, culturales y sociales. Al definir las reglas del juego político se explicita, de una parte, las funciones y límites de los gobernantes y, de otra, los derechos y deberes

de los ciudadanos para participar en la consulta o incidir en la toma de decisiones del Estado.

Segundo, es fundamental resaltar la existencia de diferentes formas y reglas de juego para llevar a cabo el ejercicio de la participación. Sin embargo, a medida que la historia de las ideas y de los conceptos se complejiza, el interrogante sobre cómo los ciudadanos hacen parte e inciden sobre los asuntos concernientes al Estado, se convierte en uno de los ejes centrales de discusión para las ciencias sociales.

Autores como Maquiavelo y Hobbes defendieron la existencia de un Estado donde los ciudadanos delegan la administración del poder, lo que representa la figura de un “Leviatán” que todo lo puede y al que todo se le debe. Otros en cambio, como Locke y Rousseau plantearon que los ciudadanos cuentan con la posibilidad tanto de apoyar como de cuestionar y confrontar la toma de decisiones del Estado.

Tercero, la práctica de la participación, no solo se circunscribe al uso de los mecanismos definidos por el Estado. Su práctica también es posible gracias al uso de mecanismos no institucionales que “desafían” y “confrontan” la normatividad establecida en el contrato social. Aunque ambos mecanismos cumplen funciones diferentes, también, en algunos casos pueden ser complementarios.

## **2.4. Críticas a la participación**

A la participación ciudadana institucional se le crítica que: (i) Los términos procedimentales no se agotan necesariamente la delegación del poder en los ciudadanos y no responde a la diversidad social, cultural y política presentes en una sociedad; (ii) su progresiva influencia en la toma de decisiones se centra en generar soluciones universales y homogéneas; (iii) la tesis de la inevitabilidad de la representación en sociedades de gran escala, no da cuenta, de las necesidades y los intereses para la representación de los grupos minoritarios en los cuerpos de representación (Velásquez y González, 2003).

La participación no institucional se le crítica que: (i) Los procesos de concertación y toma de decisiones es lenta y pausada dificultando la administración de la cuestión pública; (ii) los actores sociales, al representar intereses determinados, centran sus expectativas y demandas en sus propias soluciones olvidándose de los intereses colectivos de la sociedad; (iii) no se

cuenta con mecanismos eficientes que permitan la participación oportuna de las personas (Velásquez y González, 2003).

Autores como Schneider y Welp (2015), Múnera (1999) y Velásquez y González (2003), muestran que las críticas a la participación en América Latina son de contenido y forma. En términos generales las democracias latinoamericanas han sido frágiles para garantizar la participación. Resultado de los graves problemas estructurales como la corrupción, el clientelismo político, una ineficiente e inoperante arquitectura institucional. A lo que se suma la incapacidad de regímenes políticos para resolver las crecientes demandas sociales y políticas de la población en general.

Los modelos de participación fueron creados de arriba hacia abajo. Por ejemplo, en Colombia con la promulgación de la Constitución Nacional de 1991 se convirtió en el primero de América Latina en garantizar el derecho participar. Fue un ajuste constitucional sustentado en los discursos del Banco Mundial y las exigencias realizadas por algunos sectores de la izquierda. La participación ciudadana se concretó en mecanismos participativos, encuentros ciudadanos y fortalecimiento de procesos comunitarios y locales (Schneider y Welp, 2015).

Pasada la efervescencia participativa, los marcos normativos limitaron la participación. El resultado fue la fragilidad de los procedimientos y las débiles garantías con los ciudadanos para controlar y evaluar el respeto a las normas vigentes por parte de los gobiernos locales. El cambio en los formatos participativos no garantizó el incremento de las prácticas participativas.

## **2.5. Participación ciudadana**

En esta tesis se entiende la participación ciudadana como un mecanismo plurifuncional. Por tal razón, cada actor tiene un significado y un uso diferenciado.

Como mecanismo funcional la participación ciudadana hace posible la intervención de los ciudadanos en los asuntos relacionados con la gestión pública. No obstante, esta afirmación es importante verla en perspectiva. Considerar que todos los ciudadanos participen de forma directa en los procesos políticos del ámbito territorial es un imposible. Por esta razón, la solución es práctica y sencilla. En la participación institucional es el marco normativo que definen los espacios y la forma cómo se designan los representantes. En la participación no

institucional se definen conjuntamente las formas de representación, colegiadas, colectivas, asamblearias... y los mecanismos que se utilizan.

En ambas formas de participación la cultura política facilita la definición de las reglas del juego (Goodin y Klingemann, 1996). ¿Dónde se pone en práctica la participación ciudadana? La respuesta es en el espacio “público”. Gobernantes y ciudadanos al “coexistir” de forma obligada y depender mutuamente expresan sus propias tensiones y conflictos para impulsar o restringir la transformación de los asuntos considerados públicos. Los actores al “*formar parte de...*” la función pública, una organización, un gremio, un sector social, un partido político... hacen de la participación un fin. Cada actor busca alcanzar sus propios propósitos y metas, así como generar o detener un proceso social, económico, cultural, ambiental y político (García, 2004).

Los actores al utilizar los medios necesarios institucionales y no institucionales, expresan sus intereses y muestran sus intenciones para incidir en la gestión pública. En conclusión, los usos y significados que gobernantes y ciudadanos dan a la participación dan cuenta de sus dependencias, tensiones y conflictos.

### **2.5.1. Modalidades de la participación**

En líneas anteriores se ha advertido que la participación cumple diferentes funciones y, por tanto, necesita de la existencia de diferentes modalidades. Autores como Velásquez y González (2003) reconocen tres tipos de modalidades de participación. La primera, la participación política, bajo esta modalidad los individuos participan en la esfera pública para la toma de decisiones, no solo locales, también nacionales como por ejemplo elecciones a cargos públicos, procesos plebiscitarios, consultas ciudadanas. Los mecanismos más usados bajo esta modalidad son el voto, el plebiscito, el referéndum, entre otros.

La segunda modalidad, referente central para esta tesis es la participación ciudadana. Esta modalidad alude a ciudadanos de diferentes sectores de la sociedad civil –gremios, sindicatos, partidos políticos, movimientos ciudadanos, organizaciones y sectores sociales–, que buscan intervenir en la toma de decisiones y en la administración de los recursos de la gestión pública.

La tercera modalidad es la denominada participación comunitaria. Se trata de intervenciones de tipo micro, local y barrial, llevadas a cabo para mejorar la

calidad de su hábitat, sus condiciones de vida, la producción de un bien común, la defensa de sus propios intereses y la reivindicación de sus derechos ante el Estado o ante aquellos actores considerados adversarios y enemigos.

Los colectivos de ciudadanos y las comunidades que pretendan incidir en la gestión pública tienen un espectro de modalidades para abordar. Hacerlo no es una tarea fácil. Se deben considerar los argumentos necesarios del por qué participar haciendo uso de la participación como argumentación (Velásquez y González, 2003).

Abordar esta mirada implica varios momentos. Parten de deliberar y convencer. Esto es, tomar conciencia sobre los problemas que les afectan, comprender sus orígenes, efectos e impactos; pasando por reconocer sus capacidades y los compromisos que se deben asumir para transformar y cambiar la realidad; hasta llegar a reconocer su capacidad organizativa para crear y transformar su propio contexto (Pastor, 2009; Velásquez y González, 2003).

El uso de la participación como acción se traduce en pasar de la argumentación a la práctica. Implica ponerse de acuerdo en relación con los intereses y motivaciones por defender y alcanzar. Reconocer las capacidades y debilidades; definir los objetivos y prioridades a lograr, por lo tanto, acordar los compromisos y responsabilidades que se deben asumir; planificar y definir los mecanismos y estrategias para saber cómo hacerlo y hasta dónde llegar. Finalmente, llevar a la práctica cada una de las estrategias con las que se pretende alcanzar los objetivos previamente definidos (Velásquez y González, 2003).

## **2.5.2. Niveles de participación**

Los niveles dan cuenta de las diferentes funciones que cumple la participación ciudadana en la gestión pública. Cumple con determinados propósitos que van desde la información y la consulta, pasando por la fiscalización y la concertación, hasta la gestión y la toma de decisiones. En este sentido, los niveles son parte de una jerarquía metodológica. No obstante, los actores los utilizan y dan sus propios significados según sus propios intereses y motivaciones.

Autores como Hambleton, Hogget y Arnstein (citado en Guillén et al., 2009) y Rodríguez (2013), proponen diferentes niveles referidos a las funciones y los

contenidos de la participación ciudadana en el marco de la gestión pública. Aquí se agrupan en tres nuevos niveles: un primer nivel, referido a la información y la consulta; un segundo nivel, relacionado con los procesos de concertación y fiscalización; y, un tercer nivel, aborda los procesos de toma de decisión y de gestión.

**TABLA 2.1. Los niveles de la participación ciudadana**

Nivel	Función	Contenido	Usos
Nivel alto: Toma de decisiones	Decisión	Quehacer	Compromiso vs apatía
	Gestión	Hacer	Propuestas vs crítica
Nivel medio: Incidencia	Concertación	Diálogo	Encuentro vs confrontación
	Fiscalización	Control y veeduría social	Seguimiento vs juzgamiento
Nivel básico: Información	Iniciativa	Propuestas	Apuestas vs encuentro
	Consulta	Diagnóstico y conocimiento de las necesidades y problemas	Contribución vs utilización
	Información	Comunicación	Confianza vs desconfianza

Fuente: elaboración propia con base en Hambleton, Hogget y Arnstein (Guillén et al., 2009: 180-188) y Rodríguez (2013: 51)

En la tabla anterior, el nivel básico se define a través de las diversas estrategias y canales de comunicación utilizados por los actores para brindar información sobre la gestión pública que tiene algún interés para la sociedad. La consulta se refiere a aquellos procesos donde es necesario conocer las opiniones de los ciudadanos respecto a temas de interés, necesidades y problemas que afectan a las comunidades. La iniciativa implica la elaboración de propuestas para incidir en la definición de políticas, programas, proyectos.

En el nivel medio está la fiscalización y la concertación. La fiscalización hace referencia a los procesos de vigilancia y control social sobre la toma de decisiones y la forma como se invierten los recursos de la cuestión pública. En ocasiones es asumido como un ejercicio ciudadano para el juzgamiento y descalificación del ejercicio político de los gobernantes. La concertación busca definir las decisiones políticas más relevantes para la sociedad. Empero, muchas

veces gobernantes y ciudadanos la convierten en el tinglado perfecto para la confrontación de sus ideas y sus apuestas políticas.

En el nivel más alto se encuentra la toma de decisiones. Se espera que los gobernantes tomen las decisiones de forma acertada, pertinente y de mayor conveniencia para la sociedad, escenario en el que los ciudadanos han de ser críticos de las acciones que se llevan a cabo. Aunque los ciudadanos y las organizaciones sociales pueden colaborar de forma efectiva en este propósito, es posible que se presenten procesos sociales de apatía política.

Metodológicamente, cada uno de esos niveles reviste especial importancia porque permite identificar, de una parte, las estrategias, los mecanismos y los usos dados por gobernantes y ciudadanos para llevar a la práctica la participación ciudadana institucional; y, de otra parte, los resultados que obtienen en relación con el logro de sus intereses, necesidades y motivaciones.

## **2.6. Participación ciudadana no institucional**

Anteriormente se ha señalado que la participación ciudadana en el ámbito de la gestión pública está viviendo una crisis que se expresa de diferentes formas. Una de ellas hace referencia a los usos que los gobernantes le dan a la participación mediante los mecanismos y espacios institucionales. Su carácter consultivo minimiza y restringe las posibilidades reales de actuación de los ciudadanos para influir en la toma de decisiones.

En general, pero especialmente en Colombia, la participación institucional es ineficaz administrativamente y débil para incidir en la gestión pública. Al propiciar respuestas poco efectivas, los ciudadanos vivencian la participación como una experiencia negativa. Esto genera un débil reconocimiento del régimen político y, por consiguiente, de los partidos políticos y de su clase dirigente.

Los gobernantes al no dar respuestas efectivas con sus decisiones contribuyen al aumento del malestar social. Una de las salidas que encuentran los ciudadanos es el uso de la participación no institucional. Como práctica colectiva es promovida por diferentes sectores de la sociedad. Su intención es influir en la toma de decisiones de la gestión pública para tener respuestas a intereses no resueltos y necesidades no atendidas. Así como recrear el conflicto frente a actores políticos y económicos que amenazan sus intereses, demandas y motivaciones.

De hecho, la sociedad civil juega un papel esencial en la dinamización de este tipo de participación. Al estar conformada por una diversidad y pluralidad de actores que pretenden proteger sus propios intereses y deseos, buscan respuestas a sus propios problemas y necesidades. Al defender sus intereses están exigiendo y confrontando al Estado para dar respuestas efectivas y concretas (Bergua, 2009).

En el caso colombiano los acuerdos mínimos para el ejercicio de la participación y la toma de decisiones en el ámbito territorial quedaron establecidos en la Constitución Nacional de 1991 y el marco jurídico que así lo determina. Esto no niega la posibilidad de la redefinición de las reglas del juego sobre las cuales se sustenta tal pacto y, por lo tanto, conlleva a que la sociedad civil confronte al Estado para generar nuevas prácticas y cambios sociales.

Se trata, como definió Bobbio (1989), de la recreación de la dicotomía Estado/sociedad civil. Si bien, ambas partes están inmersas en contradicciones y conflictos, no obstante, se complementan. Por eso se definen ciertas reglas y normas y, por consiguiente, determinados ritos para acordar la forma como se debe administrar el poder político. La sociedad civil legitima la autoridad del Estado cuando reconoce su poder sobre el monopolio de la violencia y la administración del poder político y la justicia.

Bajo la perspectiva conceptual de Bobbio (1989), la sociedad civil no puede entenderse como un actor homogéneo, compacto y singular. Todo lo contrario. Esta se encuentra conformada por diferentes actores que representan diversos intereses y motivaciones. Por ello se necesita que el Estado garantice y proteja su autonomía y su libertad de acción para las apuestas que llevan a cabo

Solo a manera de ilustración. En el contexto colombiano encontramos organizaciones defensoras de intereses económicos (asociaciones y redes productivas), intereses culturales (religiosos, étnicos, juveniles, de género, LGTB), intereses de información y educación (medios de comunicación y organizaciones que se ocupan de la formación académica), intereses de sectores particulares con problemas específicos (movimientos ambientalistas, reforma agraria, de víctimas del conflicto armado) y otros movimientos ciudadanos (organizaciones que propenden por la defensa y protección de los recursos públicos y de la misma democracia) (Diamond, 1995).

La sociedad civil, según los argumentos de Gómez (2014), tiene la capacidad para auto organizarse a través de asociaciones, redes de organizaciones y grupos de ciudadanos con intereses comunes que se unen, para hacer oír su voz ante

quienes toman las decisiones. Las mismas organizaciones sociales buscan la reciprocidad, la cooperación y la solidaridad y su diferenciación frente al Estado (Fundación Encuentro, 2013).

La participación no institucional se constituye en una herramienta de los actores sociales. Acontecimientos mundiales dan cuenta de la relevancia de expresiones participativas ciudadanas como la propuesta de no-violencia y desobediencia civil en la India (1942 - 1947), los movimientos antirracistas que proclamaron la igualdad de los derechos civiles en Norteamérica (1955 - 1968), las protestas acaecidas en Mayo Francés (1968), el movimiento Solidaridad en Polonia (1980 - 1988), el Movimiento de los Indignados en España, también conocido como 15-M (2011), entre otros.

En Colombia este tipo de acciones son utilizadas por diferentes sectores. Los sindicatos de trabajadores oficiales adelantan en promedio un paro por año. Las comunidades indígenas y campesinas son reconocidas por su amplio repertorio de acciones colectivas, las mismas aumentaron de forma significativa en el periodo 2002 - 2010 con la presidencia del señor Álvaro Uribe Vélez. La comunidad LGBTI, desde el año 2000 con la iniciativa Planeta Paz, comienza a adelantar diversas acciones colectivas con el fin de reivindicar sus derechos. Los movimientos ambientalistas y animalistas, desde el año 2010, llevan a cabo un fuerte cabildo político ante el Congreso de la República y los entes territoriales para prohibir las corridas de toros en el país.

Cada una de estas formas de participación no institucional cumple diferentes funciones. Sin duda, son usadas para exigir la transformación de prácticas y criterios instituidos de un orden que precisamente produce marginación y exclusión social (Fjeld, Quintana y Tassin, 2016).

Nuestro interés es mostrar los usos y significados que los actores dan a los mecanismos que conforman la participación no institucional. No solo para reivindicar sus propias exigencias, necesidades y motivaciones en relación con un interés público o privado. También para mostrar las asimetrías del poder político.

Para los gobernantes tener el control del poder estatal requiere, de una parte, el reconocimiento y la legitimidad de sus seguidores, y, de otra, someter a aquellos que no están de acuerdo con los contenidos y las formas como se definen los acuerdos y las decisiones. Cuando no se logra un equilibrio entre legitimidad y decisiones se incrementa las contradicciones colectivas y la insatisfacción social, tal cuestión suele explicarse por problemas relacionados con la gobernabilidad.

En la democracia las acciones colectivas de la sociedad civil cobran especial relevancia dada su capacidad para confrontar al poder estatal, reconfigurar en el individuo su sentido de ciudadanía y cuestionar y reconstruir las agendas gubernamentales, tanto desde local como lo nacional y lo internacional.

La sociedad civil, representada por colectivos políticos, culturales, económicos, sociales, ambientales, articula su propia cotidianidad a partir de su propia auto reflexión. Su capacidad política frente a los gobernantes se define a partir de: (i.) su dignidad, su valor y el lugar que ocupan en el sistema además del papel que desempeña, las funciones a las que tiene derecho y los intereses que representan, (ii.) reconocer su entendimiento hacia la ley, (iii.) finalmente, actuar de forma práctica y colectiva (Proudhon, 1977).

¿Cómo la sociedad civil hace uso de la participación no institucional? La respuesta está en la acción social colectiva. Entendida como el repertorio propio, táctico de actuación y las formas organizativas forjadas por un determinado actor. Al estar en el margen de la frontera institucional no es necesariamente aceptado por la dirigencia gubernamental y política (McCarthy, 1999; Tarrow, 2004).

El repertorio de actuación es producto de una determinada necesidad generada por los cambios, bien sea, por las oportunidades o restricciones generadas por el sistema estatal, o, porque se presentan al interior de la sociedad conflictos, divergencias y contradicciones. Estos motivos hacen que la sociedad civil se una en torno a símbolos culturales y defina su articulación a diferentes redes sociales (Tarrow, 2004).

La estructura de oportunidades políticas se entiende como “dimensiones consistentes – aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales - del entorno político que fomentan la acción colectiva entre la gente” (Tarrow, 2004: 45). Sin embargo, no solamente, hace referencia al ámbito estatal, también, está en relación con factores culturales. Cada uno de ellos se debe tener en cuenta al momento de estudiar los cambios en la política institucionalizada o en las relaciones existentes entre los diversos actores políticos (McAdam, 1999).

Una pista metodológica fundamental para estudiar la acción colectiva hace referencia a cuatro formas que contribuyen a “expandir” las oportunidades (McAdam, 1999):

- (i) La existencia y percepción de una contradicción evidente entre un valor cultural defendido vs. las prácticas sociales convencionales.
- (ii) Las privaciones o penurias súbitas.
- (iii) La puesta de manifiesto de la ilegitimidad o vulnerabilidad del régimen político.
- (iv) La disponibilidad de un marco innovador de carácter general con arreglo al cual los actores en conflicto puedan esquematizar sus propuestas y reivindicaciones.

Algunos actores de la denominada sociedad civil tienen propósitos comunes tales como: (i) confrontar e interpelar al Estado, (ii) influir en algún aspecto de la cuestión pública, (iii) hacer público un determinado interés o inconformidad, (iv) confrontar la misma institucionalidad pública; y (v) expresar su voz ciudadana en defensa de algo. Sus resultados e impactos necesariamente no se miden por los cambios o las respuestas dadas por el aparato institucional estatal.

El sistema político gubernamental no necesariamente adopta una política determinada por presión de un movimiento social. No obstante, pueden darse arreglos, negociaciones o ajustes institucionales. Es posible generar un reconocimiento como actor político contradictor o darse el permiso para recrear aquellos factores sociopolíticos que coadyuvan a dinamizar el conflicto.

Aquí queremos estudiar la acción colectiva (marchas, mítines, paros, huelgas, protestas) que impulsaron diferentes sectores de la sociedad civil y pusieron a “prueba” o “bajo sospecha” la legitimidad del poder estatal de los gobiernos departamentales del Valle del Cauca y Cauca, entre los años 2008 – 2011.

Se trata de describir los contenidos y sentidos dados a los mecanismos de actuación utilizados para interpelar y cuestionar la gobernabilidad estatal. Así como, para defender y proteger colectivamente recursos considerados de uso público.

## **2.7. Participación ciudadana y política pública**

La sociología de las políticas públicas es el punto de partida del trabajo que aquí se presenta. Esta perspectiva de estudio permite diferenciar las funciones, los usos y los significados que gobernantes y ciudadanos confieren a la participación ciudadana.

El presente estudio se circunscribe en dos paradigmas, el positivista y el interpretativo. El primero centra su interés en el uso racional y la administración de la política pública bajo los presupuestos técnicos de la planificación, el control y la autorregulación. El segundo permite entender la cotidianidad de los procesos sociales y las mismas prácticas culturales que llevan a cabo gobernantes y ciudadanos. Por tal razón, antes de considerarlos paradigmas yuxtapuestos se asumen como complementarios. Ambos con sus propuestas conceptuales y metodológicas permiten ir más allá de la evaluación del ciclo de las políticas públicas y proponen alternativas de líneas trabajos referidos a las instituciones, los recursos técnicos y administrativos, así como las ideas y las argumentaciones.

El paradigma positivista del análisis de las políticas públicas identifica cuatro grandes tendencias (Harguindéguy, 2013). La primera, las que privilegian una posición racionalista. Las políticas públicas se entienden como un instrumento técnico que utilizan los gobernantes para definir las relaciones con su propia sociedad y entornos sociopolíticos no ajenos a sus propios intereses. La segunda, el estudio de las instituciones formales, su foco de trabajo es la arquitectura institucional y los recursos técnicos con los que cuentan los gobiernos para la formulación e implementación de las políticas públicas. La tercera, las políticas públicas son programas que se basan en la lucha y la cooperación entre intereses individuales o corporativistas. La cuarta, las políticas públicas son un juego limitado a unos cuantos actores conformado por gobierno, administradores y actores empresariales.

Estos argumentos le otorgan un fuerte valor agregado a la conducción y administración que deben hacer los gobernantes de las políticas públicas. Institucional y políticamente significa que “los gobiernos, no sólo definen las prioridades, sino porque a través de las políticas públicas conducen (o buscan conducir) a las sociedades y Estados a una situación preestablecida” (Medellín, 2004: 7).

Bajo esa misma línea argumentativa se encuentran los postulados de Aguilar (2009). Sustenta que una política pública se caracteriza, en primer lugar, por tener un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía. En segundo lugar, porque es implementada por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), dando origen a un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.

Roth (2002) afirma que las políticas públicas son un conjunto de objetivos que pretenden, a través de una institución gubernamental, orientar el

comportamiento de actores individuales o colectivos para dar respuesta a una situación que se considera insatisfactoria o problemática.

Pérez (2005) entiende la política pública como expresión de un propósito general o un estado de cosas deseado. La política pública es un conjunto de decisiones que se interrelacionan entre sí concernientes en la selección de metas y medios para alcanzarlas dentro de una situación específica. Además, el papel de los gobernantes es definitivo dado que se caracteriza, también, por lo que no hacen o dejan de hacer.

Existen perspectivas donde predomina el papel de los gobernantes en la toma de decisiones para la formulación e implementación de la política pública. Meny y Thoenig (1992) identifican, entre otros aspectos, que las decisiones y formas de asignación de los recursos para su implementación son de una naturaleza más o menos autoritaria. Así sea, explícita o tan solo latente, la coerción siempre está presente. Además, sostienen que una política pública tiene unos públicos, es decir, unos individuos, grupos y organizaciones cuya situación está afectada por esa política. También concluyen que una política pública define, obligatoriamente, una metas y objetivos; también, puede tomar la forma de “una no-decisión”.

En consecuencia, en el análisis de las políticas públicas desde el paradigma positivista el foco de atención está en el uso racional y la administración del poder político, bajo los presupuestos técnicos de la planificación, el control y la autorregulación.

Particularmente, en el caso de la política pública de participación el actor gubernamental busca garantizar su uso racional. La práctica participativa está supeditada a la forma cómo los gobernantes definen y conciben la intervención de los ciudadanos en la formulación incluso en la misma implementación de la política pública. Esto se ve reflejado en el énfasis que hace en la planificación, el control y la autorregulación del comportamiento de los ciudadanos. La participación ciudadana se convierte en una serie de variables que son susceptibles de operacionalizar. No se trata solo de contar, medir y evaluar, también de controlar y limitar aquellas expresiones participativas ciudadanas que se consideren fuera de los indicadores determinados por las mismas variables.

Desde la perspectiva del paradigma interpretativo, se aborda los elementos propuestos por Shore (2010). Considera que la formulación de las políticas está regida por procesos lineales, de arriba hacia abajo. Se trata de una cadena lógica de pasos que:

[...] inicia con una declaración de principios y finaliza con su conversión en legislación; posteriormente es traducida a medida que desciende por la cadena de mando de varios niveles administrativos, desde funcionarios del Estado y burócratas de a pie hasta llegar a su eventual recepción por parte de la gente (Shore, 2010: 28).

Las políticas públicas contienen una “voluntad de poder”; no sólo son un ejercicio de persuasión y legitimación, también objetivan a quienes se dirigen y los someten a la anónima mirada de los expertos.

En el paradigma interpretativo se reconoce que las políticas públicas, van más allá del referente tecnocrático que envuelve la cuestión pública. Es una actividad que, para cualquier sociedad, es fundamental al estar fuertemente arraigada en la cotidianidad de los procesos sociales y en sus propias prácticas culturales. Esta apuesta ha implicado un cambio epistemológico sustancial al pasar del paradigma función al paradigma significado (Shore, 2010). No solamente hay que pensar en caracterizar las funciones que cumplen las instituciones formales, también es necesario mostrar el papel que cumplen las redes y conjuntos de actores. No solo poseen diferentes ideas, costumbres y creencias, también, desempeñan diferentes papeles en torno a sus propios intereses y motivación para incidir en las políticas públicas (Harguindéguy, 2013).

En el paradigma interpretativo la formulación de las políticas públicas es una actividad que tiene en cuenta los procesos sociales cotidianos y sus prácticas culturales. Su estudio da sentido al conocimiento tácito, a las múltiples interpretaciones y, a menudo, a los conflictos que se presentan entre los actores, no solo en lugares diferentes, también, en orillas opuestas (Shore, 2010).

Además, permite mostrar los usos y significados que se confieren a la política pública de participación y los resultados que esperan obtener. Se ha de tener en cuenta la comprensión y los significados que desempeña la conflictividad de lo político para la formulación, implementación y seguimiento a la política pública de la participación ciudadana.

De todas formas, en el análisis de las políticas públicas ninguna teoría o modelo basta para explicar la complejidad de las actividades que deben llevar a cabo los sistemas de formulación e implementación. Por tal razón, su análisis implica el estudio de las ideas, los conceptos y las palabras que conforman el

mundo de las explicaciones que rodean y están inmersos en el amplio universo de estudio de las políticas públicas (Parsons, 2007).

## **2.8. Gobernabilidad y política pública**

La relación gobernabilidad/política pública permite estudiar e identificar las capacidades técnicas, políticas y de gestión, que tienen los gobernantes. La gobernabilidad es definida bajo seis perspectivas teóricas.

La primera reconoce que para gobernar se requiere de la existencia de una serie de instituciones y procedimientos democráticos (Lechner, 2001). La segunda concibe la gobernabilidad como un componente estructurante y, al mismo tiempo, como un rasgo distintivo y diferenciador de la democracia (Arbós y Giner, 1994). La tercera considera la gobernabilidad como un instrumento técnico fundamental al servicio del Estado, en tanto, aporta a la generación de condiciones más equitativas y al aumento de opciones para superar la pobreza (Programa de Naciones Unidas para el desarrollo [PNUD], 2004). La cuarta sostiene que la gobernabilidad no se puede concebir simplemente de forma dicotómica (gobernabilidad/ingobernabilidad). Al contrario, se debe considerar como un fenómeno pluridimensional donde bajo su misma dinámica están inmersos cuatro niveles significativamente complejos: (i) el dilema legitimidad/eficacia, (ii) las presiones y demandas del entorno, (iii) la reestructuración de la sociedad civil, y (iv) el cambio tecnológico (Arbós y Giner, 1994). La quinta perspectiva, apuesta por considerar la gobernabilidad como las tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país (Kaufmann, Kraav y Mastruzzi, 2010). La sexta y última, define la gobernabilidad como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001: 10).

Las diferentes perspectivas teóricas expuestas nos llevan a considerar tres características básicas de la relación gobernabilidad/política pública. La primera, la gobernabilidad contribuye al fortalecimiento de la gestión pública, de la legitimidad del poder estatal y la estabilidad del sistema político. Robustece el papel que desempeñan las instituciones del Estado en la regulación de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales. La segunda, la gobernabilidad determina la formulación, el seguimiento y la evaluación de indicadores y metas de una política pública determinada. La tercera la

governabilidad se encuentra constantemente bajo la presión de múltiples actores<sup>10</sup>. Todos ellos haciendo uso de diversas estrategias y acciones que generan diferentes niveles de influencia para incidir y participar activamente sobre el ciclo de las políticas públicas. Es un mapa diverso de actores que buscan obtener algún tipo de control sobre el manejo de los recursos que se administran desde lo público.

Los actores involucrados representan múltiples intereses y al interrelacionarse definen diferentes estructuras de interacción que en el tiempo dan origen a diferentes normas. Estas estructuras generan un conjunto de reglas “informales” que son aceptadas y puestas en marcha por los actores implicados en la implementación de las políticas públicas (Real, 2006).

El análisis de la relación gobernabilidad/política pública no debe centrarse de forma exclusiva en abstracciones teóricas sobre “el Estado”, “el sector privado” o la “sociedad civil organizada”. Es imprescindible estudiar las formas de actuación de gobernantes y ciudadanos, teniendo en cuenta sus intereses, necesidades y motivaciones para influir, de una u otra forma, en la toma de decisiones en la cuestión pública (Prats i Català, 2001).

El papel que desempeñan los gobernantes es fundamental. Históricamente buscan tener el control y dirección de las políticas públicas. Su fin es limitar el radio de acción e incidencia de los ciudadanos sobre la toma de decisiones públicas.

Real (2006) identifica cuatro momentos históricos en la forma como se ha ido transformando el papel que han tenido los gobernantes en la búsqueda del control y administración de las políticas públicas:

(i) Pluralismo e incrementalismo: (1950-1960 - EEUU). Dadas las características de la distribución social del poder político ningún actor ocupa una posición dominante. Se fundamenta sobre la existencia de múltiples fuentes de identidad colectiva, derivada de la pertenencia simultánea de los ciudadanos a diferentes colectivos, así como de una capacidad de movilización sin restricciones.

---

<sup>10</sup> Algunos de esos actores se consideran “internos”, -iglesia, instituciones estatales, partidos políticos, asociaciones, fuerzas militares, ONG, organizaciones sociales, gremios, grupos empresariales, sindicatos...-; y otros son definidos como actores “externos”, - multinacionales, organismos de cooperación internacional, estados socios, agencias de cooperación-.

(ii) Subgobiernos y “Triángulos de hierro”: (1970 - EEUU). Las políticas públicas fueron elaboradas en el seno de núcleos sectoriales cerrados, dominados por un número limitado de actores, fundamentalmente burócratas, representantes parlamentarios y actores no gubernamentales de carácter empresarial o financiero. Bajo este modelo la participación de otros actores era nula sino pertenecían a esta tríada.

(iii) Neocorporativismo: (1970 - Europa). Existencia de una estrecha imbricación de las principales organizaciones (sindicatos, gremios y organizaciones empresariales) en el proceso de elaboración de políticas, proponiendo, no en pocas ocasiones, su institucionalización en órganos formales.

(iv) Neopluralismo y el análisis de Redes de Políticas: (Finales del siglo XX y principios del siglo XXI). Su revisión tiene en cuenta las tendencias observadas por los críticos del pluralismo en relación con el encapsulamiento y la fragmentación sectorial de las políticas públicas, pero compatibilizándolas con el mantenimiento de un amplio margen de receptividad por parte del Estado a las demandas provenientes de grupos organizados. De este modo, la caracterización de las estructuras de interacción en los distintos sectores de políticas públicas se considerará una labor empírica, que debería atender únicamente a los aspectos observables de las relaciones entre los participantes en cada sector.

En el trasfondo de cada uno de esos momentos históricos, se devela cómo los sistemas políticos buscan legitimar su gobernabilidad y tener el control de la toma de decisiones, especialmente, de los asuntos relacionados con el ámbito de lo público.

Por “naturaleza” los gobernantes buscan tener el control de las cuestiones públicas y políticas, pero puede conducir a diferentes riesgos. De una parte, puede desembocar en el “monopolio” de las políticas públicas donde un conjunto determinado de actores, con ideas e intereses comunes, limitan la participación y acceso de otros actores (Real, 2006).

De otra parte, analizar lo público reduciéndolo exclusivamente a la dimensión estatal conlleva a que los ciudadanos padezcan procesos de pereza social e inercia política, lo que contribuye a fortalecer la “estrategia de invasión de los grupos que controlan los procesos de toma de decisiones en la cosa pública” (Marcuello, 2008: 181).





## **CAPÍTULO 3. ANTECEDENTES Y ESTADO DEL ARTE**

---

### **3.1. La participación en perspectiva latinoamericana**

Proponemos unas breves anotaciones históricas sobre la relación gobernante/ciudadano como un pretexto para mostrar la participación ciudadana en Latinoamérica.

Al ser una relación por principio dicotómica, las partes al necesitarse mutuamente se encuentran en constante contradicción, tensión y conflicto (Bobbio, 1989). Por eso se recurre a la herencia de los acontecimientos (Marx, 1975a) para preguntarnos ¿cuáles fueron los principales hitos históricos que configuraron la relación gobernante/ciudadano? Metodológicamente se opta por hacer uso de tres tipos ideales resultado de las propuestas de autores como Bobbio (1989), Cooke y Kothari (2007), García (2004), Mosse (2007), Natal (2008), Font (2001), Pastor (2009), Pindado (2000), Subirats (2001), Velásquez y González (2003) y Whitehead (1997).

El primer tipo ideal: gobernante/súbdito. El Gobernante al obtener su poder político por mandato divino, herencia y sucesión, prohíbe a los súbditos cualquier tipo de expresión pública. En consecuencia, son inexistentes las reivindicaciones individuales y colectivas relacionadas con demandas y peticiones “colectivas”. Se trata de una relación política basada en la dominación de los súbditos. Los elementos fundamentales de la ciudadanía, - políticos, civiles y sociales -, se encuentran entremezclados. Al no existir derechos y obligaciones que cobijen a todos los hombres por su pertenencia a la sociedad no se tienen las garantías mínimas para su defensa (Marshall, 1997). Sin embargo, como toda regla tiene su excepción, la existencia de castas, líderes religiosos y militares tiene una significativa incidencia en la toma de decisiones de los asuntos considerados “colectivos”.

El segundo tipo ideal: gobernante/gobernado. Los gobernantes controlan la participación. Por lo general, no se garantiza la toma de decisiones de forma democrática. Se hace uso de la violencia para reprimir aquellas acciones colectivas ciudadanas que ponen en riesgo la estabilidad del régimen político. Bajo estas condiciones los gobernados ponen en cuestión la legitimidad política

de los gobernantes por limitar y, en no pocos casos, prohibir a los ciudadanos participar de los asuntos públicos. O por cuestionar los privilegios de aquellos sectores sociales, políticos y económicos que son adeptos a los dueños del poder.

El tercer tipo ideal: gobernante/ciudadano. Los gobernantes cumplen con una serie de obligaciones y límites. Los ciudadanos tienen las garantías necesarias para participar. Sin importar su condición participan de los asuntos relacionados con la gestión pública. Al ser una relación que garantiza los derechos sociales, trae consigo cambios en el principio de igualdad. Aunque, como lo estima Marshall, las reglas del sistema económico y tributario imponen límites a los ciudadanos (Marshall, 1997).

Esos tipos ideales no tienen un carácter evolutivo. La existencia de cualquiera de ellos en un sistema político depende de diferentes variables. Algunas de ellas relacionadas con el ámbito jurídico como, por ejemplo, sistemas que logran definir un marco legal para tal fin; en contraposición con gobernantes que desconocen cualquier forma salvo imposición de la autoridad o de la tradición.

Otro tipo de variables son del ámbito político. Las expectativas, intereses o motivaciones para acceder al poder de los actores, pueden aportar de forma propositiva al desarrollo adecuado de las negociaciones y acuerdos políticos. También pueden generar conflictos y limitar y prohibir la participación ciudadana.

Con la variable fiscal se busca garantizar los recursos necesarios para hacer posible la participación.

Otras variables están en relación con la incidencia y el control de actores externos sobre la política y la economía interna. Finalmente, la variable cultural puede ser factor de manipulación para el acatamiento y la sumisión al poder del gobernante. Como también se puede convertir en un elemento de subjetivación para confrontar las asimetrías políticas existentes.

Los tipos ideales pueden aparecer o desaparecer según el grado de maduración política del sistema político. La relación gobernante/súbdito es propia de Estados donde la participación de los ciudadanos es inexistente. En los sistemas políticos considerados débiles, en proceso paulatino de deterioro o quiebre institucional, se hará un uso probablemente de la relación gobernante/gobernado. En cambio, en los sistemas políticos estables y fuertes institucionalmente la relación será la relación gobernante/ciudadano.

En Latinoamérica estos tres tipos ideales, han estado presentes en diferentes hitos históricos. En este capítulo se abordará desde la época Precolombina y la Conquista de América (mediados del siglo XV al siglo XVIII), momentos en los cuales los gobernantes negaron y prohibieron cualquier forma de expresión del pueblo, predominando la relación gobernante/súbdito. Posteriormente, se abordará el período de La Colonia (siglo XVIII al siglo XIX) donde las expresiones populares contribuyeron en la consolidación de los procesos independentistas, iniciando así el camino para establecer la relación gobernante/gobernado. Seguidamente se dará cuenta de cómo la participación ciudadana, con sus aportes y limitaciones, ha desempeñado un papel importante en el proceso de transición democrática (siglo XX y comienzos del siglo XXI).

### **3.2. La Conquista y la Colonia (siglo XV al siglo XVIII)**

Gran parte de la historia oficial de la Conquista y la Colonia en América Latina fue escrita por los “Cronistas de Indias”. La gran mayoría de sus autores, sacerdotes, conquistadores, inquisidores, políticos, historiadores y académicos, la ilustraron con muchas curiosidades, ambigüedades. En algunos casos se caracterizaron por ser relatos con una alta carga épica. Fue la historia del “poder oficial” que al quedar consignada en los denominados “libros de historia”, encubrió y ocultó diferentes hechos sociopolíticos que enmarcaron los procesos de La Conquista y La Colonia.

En la década de 1970, Eduardo Galeano (2003) advertía sobre la forma como se había enseñado la propia historia. Al respecto recurría a la metáfora de la visita a un museo que es guiada por una persona que omitió, no solo, algunos acontecimientos relevantes sobre el pasado. También sobre un presente que enmascara nuestra propia realidad.

Arciniegas (1990), Galeano (2003), Guier (1964), Stavenhagen (1980), abordaron la tarea de estudiar la historia de América Latina de forma diferente. Sus propuestas de análisis se pueden sintetizar en dos principios básicos: la crítica sistemática y la sospecha documental.

La crítica sistemática, significa redescubrir la historia desvinculándose de herencias ideológicas y académicas. Para que esto sea posible es necesario romper las ideas del colonialismo europeo. La sospecha documental, significa que romper

no es igual a olvidar y desconocer, al contrario, es cuestionar y poner en duda esa bibliografía oficial contrastándola con otro tipo de datos y fuentes documentales.

En América Latina esos datos y fuentes no oficiales se encuentran en las huellas dejadas por los pueblos indígenas en documentos que relatan la vida en comunidad y las relaciones que se establecieron entre el pueblo y sus propios gobernantes. Ejemplo de ello son los códices o documentos pictóricos o de imágenes que fueron realizados por los indígenas como el Popol Vuh y el Chilam Balam de origen Maya, el Náhuatl de los Aztecas, la Epopeya de los Quiche, el Yurupary de los indios suramericanos de la selva Amazónica de Colombia y Brasil. En los monumentos arqueológicos que van desde México (Teotihuacan, Chichen Itzá, Palenque), pasando por Guatemala (Tikal, Quiriguá, Iximché) y Honduras (Copán) hasta los países andinos como Perú (Ollantaytambo, Machu Pichu), Bolivia (Tiawanaku) y Colombia (San Agustín, Ciudad Perdida).

Con las religiones labraron la imagen de sus dioses en estatuas y pirámides en diversas regiones como los Mayas en México, San Agustín en Colombia, Tiahuanaco en Bolivia, Machu Pichu en Perú, La isla de Pascua en Chile. Aún están presentes diversas lenguas indígenas que, a pesar, de los procesos de hibridación cultural, resisten y persisten en su uso y significación. Sobresalen el Guaraní alrededor de 8 millones de personas lo hablan en Paraguay, Brasil, Bolivia y Argentina; el Quechua que alcanza 14 millones de hablantes en países como Bolivia, Perú y Argentina; la Quichua con 2,5 millones de personas en Ecuador y Colombia; el Aimara con 1,5 millones de personas en Argentina, Bolivia y Perú; el Náhuatl con 1,4 millones de personas en México (Bairoch, 1986).

Por eso no se puede olvidar que antes de la llegada de los europeos al denominado “nuevo continente”, también conocida como la época Precolombina, existieron culturas indígenas que se caracterizaron por construir diferentes organizaciones territoriales. Tenochtitlan, en México, el principal centro poblado de los aztecas se destacó por su arquitectura, vías fluviales y su gran población, alcanzó a albergar cerca de 300.000 habitantes. Otros centros poblados significativos fueron Tenayuca, Azcapotzalco, Coyoacán, Calhuacán, Ixtapalapa, Xochimilco, Tichuacán. Chichén Itzá, en Yucatán (México), fue el principal centro ceremonial y de peregrinación de los Mayas, también, sobresalieron otros centros ceremoniales como Teotihuacan, Uxmal y Tikal. En los Andes peruanos, con el Imperio Inca, Cuzco se convirtió en el principal centro político y espiritual; otros centros administrativos fueron Tumipampa, Cajamarca, Huáncao, Jauja, Haytará, Vilcashuaman y Machu Pichu.

Estas culturas también contaron con formas organizativas sociales propias. Aunque en su gran mayoría se diferencian una de otras, no obstante, a manera de ejemplo, se puede mencionar las comunidades indígenas prehispánicas de Mesoamérica, que ocuparon el actual territorio de la América Central. Su organización de base fue el Altepetl, entendido como el reino, donde sobresalía la figura del Tlahtocayotl, que se puede asemejar a la figura del señorío. Los señores de familia recibieron el nombre de Pilli que significó noble principal; su función básica, si bien fue encargarse de los asuntos relacionados con la guerra, también tenía un peso político representativo en el gobierno indígena.

El sistema político-religioso estuvo dominado por Hueythathuani Mexica, líder religioso, que cumplía con funciones políticas, religiosas y ceremoniales. El sector de los Macehualtin, campesinos tributarios, sostuvieron con su trabajo a sus líderes y autoridades. Existió también un sector especializado denominado Pochteca, comerciantes, encargado de expandir el dominio de los grupos vencedores (Garavaglia y Marchena, 2005).

Otros dos tipos de organización social indígena relevantes de la América Latina: los Aztecas y los Incas. La organización social de los Aztecas estuvo conformada por los Pipiltin (nobles), constituido por las familias de los gobernantes, sacerdotes, la clase militar, como los guerreros Jaguares y Águilas y los jefes de los Calpullis. Los grandes comerciantes fueron denominados pochtecas, personas muy respetadas y con muchos privilegios como el tener a su favor un tribunal de justicia comercial. A su vez, este grupo dominante estuvo simbolizado en su propia arquitectura. Los gobernantes estuvieron representados en la figura del palacio de Moctezuma; el clero, personificado en el gran templo y los comerciantes materializados en la plaza de mercado.

Debajo de la nobleza azteca se hallaban los hombres comunes o macehualtin que podían ser artesanos, pequeños comerciantes, y los campesinos; a los esclavos se les denominó tlacotin. La sociedad azteca fue una sociedad fundada bajo el imperio de las armas y el comercio. Además, su religión fijaba su soporte moral en los sacrificios humanos que ofrecían al dios del sol y la guerra Huitzilopochtli, cuyo nombre significa “Colibrí Azul a la Izquierda” (León-Portilla, 1998).

La organización social de los Incas se caracterizó por estar regida por el colectivismo, esto es, la comunidad como un todo por encima del individuo. Al ser primordialmente una sociedad agrícola, constituida de forma asociativa, su sistema político tuvo bajo su tutela y administración a 12 millones de personas.

La tierra era de propiedad del sistema político y distribuida entre las familias. Su base social se sustentó en la educación y su poderosa organización agraria. Su religión se basaba en el amor al Sol, creador del hombre y padre de la agricultura. No estaba permitido ningún tipo de sacrificio humano (Arciniegas, 1990).

Básicamente, su organización social se sustentó en dos principios: *aynillmanta* o la reciprocidad, “Yo trabajo lo mismo para ti que tú para mí”; y, *llamkakuni* o la redistribución, intercambio equilibrado entre los miembros de la comunidad de la producción que obtenía (Garavaglia y Marchena, 2005).

La cúpula de la organización social incaica estuvo dirigida por su líder el Inca, hijo del Sol y máxima autoridad, fue el vaso comunicante entre la comunidad y el universo de dioses y ancestros. Tuvo entre sus funciones administrar los recursos. Le seguía la élite cuzqueña conformada por los parientes directos de los Incas o miembros de sus panacas. Cada gobernante tenía su propia panaca, compuesta por sus esposas, hijos y descendientes. También, existió una nobleza poderosa donde sus integrantes fueron conocidos como orejones. Las curacas, máxima autoridad de un curacazgo, organizaban a la población a su cargo, repartían los bienes y tierras, presidían los ritos agrarios y constituían el nexo con los dioses. Los *hatun runa*, hombres que en su mayoría se dedicaron a la agricultura. Los *mitimaes*, grupos familiares, que se trasladaban fuera de su territorio para cumplir un servicio por un periodo de tiempo. Finalmente, estuvieron los *yanaconas*, súbditos directos del Inca y al servicio personal de nobles, por tal razón, fueron asignados a servicios especiales y en las ocupaciones inferiores de la administración.

En ambas culturas la existencia de una poderosa clase sacerdotal fue un rasgo característico. Con una fuerte influencia sobre los gobernadores Aztecas e Incas en la toma de decisiones y los designios del poder político (Guier, 1964). Fueron culturas con formas de gobierno singulares, creadas para dar respuestas a sus propias necesidades. Con ese fin idearon sus propias representaciones sociales, definieron formas culturales de entender y concebir su territorio, la naturaleza, el universo en sintonía con sus propios entornos geográficos y moldeadas por las condiciones y limitaciones que ofrecía su propio contexto medioambiental. Se articularon, alrededor de aldeas comunales donde la tierra se trabajaba de forma colectiva (León-Portilla, 1998). Al ser organizaciones en forma de tribu, las obligaciones que le imponían al individuo variaron según la complejidad que abarcaba el sistema tribal de gobierno. A su vez, las lealtades se asumían con la misma familia, la organización tribal y al gobierno o jefe tribal (Wallerstein, 2004).

En este tipo de organización social la participación fue inexistente. La relación que prevaleció fue soberano/súbdito. El “soberano” en el uso de su poder reafirmaba el sometimiento del pueblo, por lo que la población no intervenía en la toma de decisiones colectivas.

La Conquista y La Colonización Europea en Latinoamérica irrumpieron las dinámicas de las culturas indígenas a través de la imposición de un sistema político y económico, de dogmas religiosos, arquitectura, mezclas étnicas, lengua (Arciniegas, 1990). Los europeos no solo abastecieron de “progreso” al continente americano, también, trajeron consigo las bacterias y virus como la viruela, el tétano, las enfermedades pulmonares, el tifus, la lepra, la gripe y plagas, aliados efectivos para controlar a la población (Galeano, 2003). La viruela en México en el año de 1519; otra rara epidemia caracterizada por una especie de viruela o sarampión en el Perú en 1524; el sarampión volvió a reaparecer en el Caribe, México y América Central entre 1529 y 1534; una epidemia de gripe que venía de Europa golpeó a América Central en 1557; la viruela se ensañó nuevamente en el pueblo Inca entre 1558 y 1559. Una triple epidemia de sarampión, viruela y gripe procedente del Perú asoló por entero a los Andes entre 1586 y 1589 (Wachtel, 1998).

Las guerras, los trabajos excesivos y la crueldad opresiva, reflejada en la violencia indiscriminada hacia indígenas y negros hicieron parte de esta etapa (Wachtel, 1998). Se estima que solo en la meseta mexicana la población disminuyó en un 90% en un poco más de sesenta años, pasó de 25 millones en el año de 1519 a 1.9 millones en 1580 (Wachtel, 1998). Al finalizar el periodo de la Colonia, en todo el continente americano se tenía una población aproximada de 20 millones de personas, de las cuales cuatro de cada cinco eran esclavos, trabajadores dependientes, agricultores y pastores que vivían en niveles de subsistencia y en su gran mayoría no hablaban el lenguaje de los conquistadores (Weffort, 1995).

Los gobiernos coloniales obtuvieron la obediencia de sus súbditos prohibiendo y castigando cualquier expresión de carácter popular. El rey delegó como representantes en las colonias a los virreyes, gobernadores y capitanes generales, precedidos por la jerarquía eclesial. Los súbditos representados en las castas locales, criollas y españolas podían interceder o intervenir ante las medidas tomadas por las figuras que monopolizaban el poder y la autoridad.

Ninguna posibilidad de reivindicar y exigir derechos la tuvieron los esclavos. Fueron usados para la extracción de metales y recursos naturales, la explotación y cultivo de la tierra y actividades serviles (Galeano, 2003).

El imperio español se erigió el derecho para promulgar y derogar las leyes, establecer el régimen político y el sistema económico, administrar la justicia y los recursos económicos y naturales. La política eclesial por su parte fue fundamental para llevar a cabo la conquista espiritual. Ambas estrategias fueron dependientes la una de la otra. La iglesia actuó junto a la estructura administrativa en todos los niveles y se encargaba de ejecutar las leyes que emanaban las autoridades políticas (Barnadas, 1990).

Los gobernadores coloniales y la Iglesia para tener el control y dominio de la población utilizaron la represión en diversas escalas y formas. Aquellas acciones que representaran una amenaza al orden religioso y confrontaran el poder del rey y la iglesia eran juzgados por la Inquisición, instrumento ideológico, político, represor y torturador, del aparato religioso (Barnadas, 1990). De esta manera, los intentos de rebelión o asonada fueron erradicados de forma autoritaria y violenta.

### **3.3. La Independencia (siglo XVIII al siglo XIX)**

La independencia en Latinoamérica tuvo su origen a finales del siglo XVIII en las reyertas populares como expresión de la insatisfacción política y económica. Fue un proceso que se caracterizó por los recelos entre la población criolla, mestiza, mulata, indígena y negra. Así como por las disputas por el control y la administración de los recursos económicos del gobierno.

Si bien la gran mayoría de gestas independentistas abogaron por la liberación del imperio español, continuaron emulando su sistema de gobierno, reproduciendo el esquema gobernante/súbdito y asimilando la herencia ideológica, política, económica y cultural impuesta por los imperios español, francés, inglés y portugués.

Esa herencia se impuso a lo largo de trescientos años de ocupación colonial sobre las tierras americanas, al cabo de los cuales la legitimidad política y económica fue desgastándose como resultado de la crisis que vivía el continente europeo. Durante los siglos XVIII y XIX el contexto sociopolítico europeo fue significativamente adverso: la guerra con Gran Bretaña a finales del siglo XVIII y la ocupación francesa del territorio ibérico a inicios del siglo XIX obligaron al

imperio español aumentar los precios de los alimentos y del gasto público (Galeano, 2003).

A la par con las confrontaciones bélicas la economía peninsular comenzaba a naufragar. Se encontraba entre el descontrol económico y su crítico déficit comercial, resultado del despilfarro burocrático y la incapacidad de los gobernantes para alentar el crecimiento económico y superar el débil desarrollo industrial. La subordinación al mercado externo europeo tuvo como consecuencia una fuerte centralización en torno a las exportaciones y al servicio del capitalismo naciente de otras naciones como Inglaterra (Stavenhagen, 1980).

Del otro lado del océano atlántico el modelo político del imperio español comenzaba a fracturarse. El papel político desempeñado por la monarquía absolutista fue cuestionado por los criollos y la población peninsular presente en las colonias latinoamericanas. Además de los líderes políticos y religiosos que buscaban defender los derechos de la población esclava.

La corona española para frenar el descontento social y el malestar político realizó diferentes reformas. Sin embargo, éstas empeoraron la grave crisis sociopolítica que vivía la región latinoamericana. Las reformas más representativas de este período fueron (Lynch, 1991):

- i. Fortalecimiento del sector privado en la administración del gobierno Colonial buscando así deshacerse de la clase dominante. A las castas locales, criollas y españolas con la creación de nuevos virreinos y otras unidades administrativas les limitaron sus intereses políticos y económicos.
- ii. Debilitamiento del poder de los sectores de la iglesia que no estaban subordinados al poder español. Hacia 1767 condenó al destierro de América a los Jesuitas debido a su fuerte poder económico y por su independencia política. Este hecho generó desconfianza en aquellos actores sociales, comerciantes y políticos aliados de los jesuitas que temían correr con la misma suerte.
- iii. Fortalecimiento del ejército mediante una milicia de apoyo conformada por población mestiza, criolla e indígena. Esto desembocó en una fuerte ola de desconfianza y una serie de pugnas internas de poder entre los mandos militares españoles.

- iv. Aumento de los impuestos y el control económico obligando a las colonias al envío de excedentes de producción y de los ingresos retenidos años atrás. Esta decisión obligó a la población local a trabajar excesiva y directamente a favor de la corona.

Estas medidas económicas desbordaron al gobierno colonial y a la iglesia, convirtiéndose en un factor de corrupción y favorecimiento a terceros. Da cuenta de ello, la alianza establecida entre gobierno colonial, iglesia y mercaderes criollos cuyos intereses se centraron principalmente en aumentar su capital mediante la inversión y compra favorable de latifundios, bienes urbanos, esclavos y hatos de ganado. Diversificar la economía y generar procesos de desarrollo industrial no fueron objeto de interés, al contrario, se opusieron ante nuevos impuestos y restricciones económicas que pudiera imponer la corona española (Galeano, 2003).

A pesar de los privilegios y las ganancias económicas obtenidas por los mercaderes criollos, éstos tuvieron interés en ser reconocidos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, lo cual no fue relevante para los intereses del gobierno colonial, simplemente fueron considerados socios por conveniencia. Eran propietarios rurales y urbanos que contaban bajo su poder y dominación con población esclava. A pesar de ser descendientes de españoles y tener poder económico no tenían injerencia significativa en la toma de decisiones. A cambio se les obligó enviar cuantiosas sumas de dinero a la monarquía española (Méndez, 2014).

Un sector inconforme de esa élite criolla encontró en lo racial un elemento clave para sumarlo al inventario de sus reivindicaciones e intereses políticos. Visibilizar los graves problemas de esclavitud, exclusión y violencia que cobijaba a la población indígena y negra significó asociarse con algunos representantes del bajo clero eclesial disonante de la jerarquía eclesial. Conjuntamente definieron una estrategia colectiva de actuación política en dos frentes.

El primer frente de actuación, implicó sensibilizar a líderes y grupos de esclavos para fortalecer su conciencia crítica étnica y motivarles a buscar su propia libertad y emancipación. El convencimiento y cooptación para luchar a favor de la defensa de los derechos de la sociedad criolla. Estos hechos mostraban los graves desequilibrios internos que existían en la sociedad colonial. Una estructura social fuertemente agitada, de una parte, por las reivindicaciones de mestizos, indios y negros y, de otra, una élite del poder criollo con miedo a ese “plebe” que ponía en riesgo su poder hegemónico (Aguilera y Vega, 1998).

El segundo frente, supuso la lucha contra la elección preferente de españoles para ocupar cargos políticos representativos. Ese marco estratégico de actuación utilizado por la élite criolla se convirtió en una oportunidad política. Al utilizar la crisis de legitimidad del sistema político logró mostrar y visibilizar cómo el imperio español, al haber centrado sus intereses exclusivamente en el progreso peninsular, dejaron de lado las necesidades más representativas del mundo colonial.

Los contradictores del régimen colonial sustentaron sus discursos políticos a partir de los principios esenciales de la democracia como la libertad, el respeto a la propiedad privada, la garantía a la seguridad individual y colectiva, la resistencia a la opresión, la igualdad de los ciudadanos ante la ley y la justicia, la separación de poderes. Ideas que provenían de pensadores como Hobbes, Locke, Rousseau y, de las apuestas políticas de la declaración de independencia de los Estados Unidos (1776) y la Revolución Francesa (1789).

La materialización de esas ideas fue posible gracias a la traducción y la interpretación realizada por políticos, intelectuales, comerciantes, catedráticos, religiosos y escritores criollos como Francisco de Miranda, Simón Bolívar, Manuel Belgrano y Mariano Moreno. Al formarse académicamente en Europa estuvieron cerca a los postulados de la ilustración francesa, inglesa y alemana (Lynch, 1991).

Los líderes e ideólogos criollos entendieron que las restricciones y prohibiciones de los derechos civiles se convertirían en la base sobre la cual se debía construir su discurso político.

La re-creación de ese discurso político alentó las expresiones de inconformidad social. Las primeras revueltas populares locales comenzaron a la par que estallaban las revoluciones en Norteamérica y Europa. Previo al surgimiento de los diferentes procesos independentistas se vivieron hechos de insurrección, levantamientos en masas, rebeliones, conspiraciones, revueltas y sublevaciones populares para mostrar el grave malestar social.

Las protestas de los comuneros del Paraguay (1721-1735), la rebelión de Venezuela (1749 -1752), la protesta urbana y popular de Quito (1765), las insurrecciones de indígenas, criollos pobres, mestizos, cholos y otras castas, contribuyeron a acrecentar la crisis de legitimidad del poder político del gobierno colonial español que derivaron en las gestas independentistas.

Dos casos valen la pena destacar. Tupac Amaru en 1781 lideró en Perú una de las primeras luchas en contra de los españoles. Al ser traicionado y entregado a los realistas fue sometido a una dolorosa y larga tortura. Su cuerpo fue descuartizado por completo. Igual suerte ocurrió con toda su familia, sus cabezas y extremidades fueron enviadas a diferentes lugares del Perú con el propósito intimidar a la población (Lynch, 1991).

José Antonio Galán, líder de la insurrección de los Comuneros en 1781 en Colombia, con el apoyo de negros, indios, mestizos y blancos pobres, enfrentó a los hacendados criollos, españoles y autoridades realistas. Destruyó los instrumentos de tortura que se usaban en las grandes haciendas y apoyó la liberación de esclavos negros. Fue apresado en el mes de octubre de 1781, fusilado en enero de 1782 y su cuerpo fue colgado. Sus compañeros corrieron igual suerte al ser brutalmente asesinados (Lynch, 1991).

Los movimientos independentistas iniciaron en el Caribe con Haití (1804), luego pasaron a México (1810) y posteriormente a El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Nicaragua (1821). En el caso de Sur América se gestaron en Ecuador (1809), un año más adelante lo haría Colombia (1810), seguido de Paraguay y Venezuela (1811), Argentina (1816), Chile (1818), Perú (1821), Brasil (1822) y terminarían en Bolivia y Uruguay (1825).

Las revueltas y levantamientos en masas, no solo se crearon al margen de las prohibiciones impuestas por el gobierno colonial. También, en su gran mayoría terminaron convirtiéndose en movimientos insurrectos que derivaron en guerras, caracterizadas por el desmedido uso de la violencia de las partes en confrontación.

Fueron acciones colectivas populares que generaron un “brusco y discontinuo” cambio social y político. El caso de México es un ejemplo de ello. En 1810 al proclamar Hidalgo la Independencia en nombre de Fernando VII se favoreció especialmente a la Burguesía y la élite. Con este tipo de pactos se reafirmaba la relación gobernante/súbdito.

Por su parte, en Morelos lo hacía en contra del mismo Fernando VII reconociendo al pueblo como heredero de la cultura americana. Abogaba por una relación más horizontal entre gobernantes y gobernados, aunque reconocía la necesidad de mantener el orden social y la estructura política vigente, establecida por el imperio español y la iglesia, con el fin de contener la posible sublevación de los sectores sociales marginados y explotados (Mothy, 1991).

Entre los años de 1810 a 1823, período en el que finalizó el proceso de independencia mexicano y centroamericano, el nudo gordiano se debatía entre los soberanistas, partidarios de tener un gobierno autónomo; los absolutistas, que reconocían el poder del rey; y los independentistas, partidarios de la monarquía constitucional, se propusieron garantizar la estabilidad económica y política, mantener los privilegios de la élite y tener un mayor grado de autonomía frente a la corona española (Mothy, 1991).

La lucha por instaurar el orden político y social, no supuso necesariamente el cambio del Estado Colonial. Los sectores que gozaban del poder político y económico fueron partidarios de continuar con este tipo de poder. De allí provienen las diferentes críticas sobre los procesos independentistas en América Latina. Entre ellas se señala, en primer lugar, el egoísmo de los líderes criollos por satisfacer sus propias necesidades dejando de lado las demandas de los indios, mestizos, negros libres, mulatos y esclavos (Lynch, 1991). En segundo lugar, mantener antiguas leyes españolas que restringían el comercio y perpetuaban el sistema de trabajo feudal. Estos hechos contribuyeron a acrecentar la brecha política y la dependencia económica con Norteamérica y Europa (Mothy, 1991).

Los procesos independentistas significaron violencia y hambre. Solo en México y América Central se calcula que las pérdidas humanas fueron alrededor de unas 600.000 personas. La economía de la región se redujo el ingreso per cápita, pasó de 35/40 pesos en 1810 a 25/30 pesos en 1820. La producción minera disminuyó en una cuarta parte resultado del abandono de las minas. La producción agrícola descendió a la mitad de su antiguo nivel y la producción industrial se afectó al reducirse en dos terceras partes (Mothy, 1991).

La inestabilidad política sumada a la fragilidad social, económica y cultural fue el caldo de cultivo para la aparición del bandolerismo, la violencia política, luchas civiles que duraron por muchas décadas. Los pactos políticos realizados entre líderes políticos y económicos fueron de vital importancia para lograr la independencia, no obstante, se quedaron cortos al no dar respuestas efectivas a las necesidades y particularidades existentes en la región (Mothy, 1991).

En un principio se fraguaron proyectos nacionalistas ambiciosos como la Gran Colombia, conformada por lo que hoy en día son los países de Venezuela, Panamá, Colombia y Ecuador. Años más tarde terminaron fracturándose resultado de sus propias dinámicas sociopolíticas, luchas internas, enfrentamientos, rebeliones, intereses partidistas.

A pesar de los logros obtenidos con la Independencia, el siglo XX se enfrentaría a grandes dificultades como la inestabilidad política, la crisis económica y productiva, la fuerte exclusión política y social, las guerras civiles. La tarea que quedaba por cumplir era monumental: definir y poner en marcha un nuevo andamiaje institucional que diera vida a una nueva forma de relación entre gobernantes y gobernados.

### **3.4. La transición democrática (siglo XX al siglo XXI)**

Latinoamérica en pleno s. XXI aún se encuentra en la construcción de la democracia. El uso de la participación ciudadana, como mecanismo esencial de la democracia, también es deficitario. De una parte, los Estados implementan formalismos jurídicos que desencantan y llenan de pesimismo a los ciudadanos. De otra parte, la sociedad organizada recurre al uso de formas alternativas de participación, pero los cambios no son los esperados.

Los Estados Latinoamericanos padecen de fallas estructurales para garantizar de forma efectiva y plena los derechos civiles y sociales. Cada día se limitan los usos y prácticas de la participación institucional, originando que la ciudadanía haya sido más una aspiración evasiva y apenas puesta en práctica (Whitehead, 1997).

En el siglo XX la participación en Latinoamérica se caracterizó por prohibiciones y limitaciones. Las prohibiciones se expresaron en los Estados oligárquicos (1900 a 1930) y las dictaduras militares (1950 a 1980). Las limitaciones resultado de formalidades jurídicas que en un principio buscaron hacer de la participación un mecanismo para la intervención de los ciudadanos. Poco tiempo después se convirtió en herramienta técnica para la información y la consulta.

#### **3.4.1. Prohibiciones a la participación (1900 a 1930)**

Finalizando el siglo XIX e iniciando el XX los nacientes Estados latinoamericanos estuvieron bajo el poder de las oligarquías terratenientes locales. Su poder político se legitimó a través de la tradición, la acumulación de bienes y capitales financieros, la explotación de la mano de obra campesina (Stavenhagen, 1995).

Los sistemas de gobierno se construyeron sobre dos variables. La primera, una rígida jerarquía social y política donde los partidos políticos construían sus relaciones con sus partidarios sobre la base del servilismo y la sumisión. La segunda, la economía giró en torno a la producción y comercialización agrícola y de materias primas.

En las décadas de 1920 y 1930, al fortalecerse la industrialización se da inicio a un incipiente proceso de urbanización. La aparición de nuevos actores y fuerzas sociales como la burguesía industrial y financiera, el proletariado urbano y rural y las emergentes clases medias entraron en tensión y conflicto con el viejo sistema político (García, 1984).

Como resultado de los procesos de industrialización se generaron nuevas formas de relaciones laborales, patrón/obrero y nuevos actores sociales surgieron como los sindicatos. Nuevos conflictos comenzaron a recrearse producto de inequidades laborales provenientes de las diferencias entre salarios urbanos y rurales y la explotación de mujeres y niños. El Estado demostró su inoperancia para diseñar una efectiva política en el ámbito laboral que regulará los salarios, fijará claramente la relación productividad y remuneración salarial y garantizará las prestaciones sociales. Pero, en cambio sí fueron efectivas las medidas para criminalizar el movimiento sindical (García, 1984).

Durante este periodo los empresarios nacionales y extranjeros combinaron prácticas paternalistas y despóticas, el uso de la mano de obra se hizo con el propósito de extraer la máxima ganancia en el menor tiempo posible asociado a formas de explotación propias del capitalismo salvaje (González y Molinares, 2013).

Los movimientos obreros expresaron su descontento haciendo uso de diferentes de huelgas, toma de instalaciones, paros. En Latinoamérica los movimientos obreros reivindicaron mejores garantías laborales (aumento de salario, jornadas de trabajo de ocho horas, mejores condiciones de trabajo y calidad de vida). Las acciones más importantes se adelantaron en Perú (1919), Brasil (1917), Argentina y México (1918). También hubo diferentes movilizaciones, protestas sociales y políticas lideradas por estudiantes, campesinos e indígenas, impregnadas de distintas corrientes del pensamiento social y acompañadas por un amplio sentimiento antinorteamericano. En Colombia se destacan la huelga adelantada por el movimiento de braceros portuarios, los obreros de la construcción y los transportadores fluviales y ferroviarios de la Costa Caribe (1910); la huelga ferroviaria del Pacífico (1926),

en la que se acuerda la jornada de ocho horas y el descanso dominical remunerado. La Masacre de las Bananeras (1928) sucedió en la ciudad de Ciénaga, Magdalena, las fuerzas militares asesinaron a un número considerable de trabajadores que adelantaban una huelga contra la United Fruit Company.

A finales de la década de 1930 los gobernantes cometían los mismos errores del pasado. En el ámbito de la participación se creó la diferenciación entre ciudadanos de primera y segunda categoría. Eran considerados de primera categoría los comerciantes, la burguesía, los líderes políticos, la naciente clase media, los académicos e intelectuales.

Los ciudadanos de segunda fueron quienes prestaban la mano de obra no cualificada en el sector agrario y en la incipiente industria, los artesanos y los de “ruana”, las comunidades afrodescendientes, indígenas y campesinas, los desempleados, los trabajadores informales, los indigentes.

### **3.4.2. Dictadores y militares (1940 a 1970)**

Entre las décadas de 1940 a 1980 Latinoamérica fue un hervidero político. Las dictaduras militares impusieron con sangre y fuego el orden, la autoridad y el respeto por la ideología de la seguridad nacional.

Los gobiernos en la formalidad se declaraban respetuosos de la democracia. En la práctica abusaban del poder político y militar mediante la represión. Violentamente se suprimieron y erradicaron todas aquellas expresiones ciudadanas que intentaron cambiar el modelo político y económico.

Dadas las características propias de los diferentes regímenes políticos la participación fue restringida. Los antecedentes de la instauración de este tipo de regímenes estuvieron ligados a las grietas económicas producto del déficit financiero, institucional y administrativo de los Estados que tenía un fuerte impacto en la población más pobre.

El monopolio del uso de la fuerza por parte de los Estados era significativamente deficitario. Al no contar con un control total sobre sus territorios no garantizaron el orden público y no pudieron frenar el incremento de la violencia (Whitehead, 1997).

Ante este panorama la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) propuso a los Estados adelantar una serie de políticas de modernización económica. La propuesta consistió en convertir al Estado en el principal

generador del desarrollo económico. Resultado de ello fue la emergencia de una naciente burguesía industrial, el crecimiento de la población urbana y los cambios urbanísticos en las ciudades latinoamericanas (Stavenhagen, 1980).

A pesar de los esfuerzos realizados por los Estados Latinoamericanos para dinamizar la economía, mejorar la producción agrícola e industrial local, éstos fueron insuficientes para competir ante la economía norteamericana. El gobierno estadounidense brindaba a sus productores agrícolas subsidios y protección mediante procesos de *dumping*. El resultado final, la generación de fuertes excedentes agrícolas distribuidos por diferentes lugares del mundo.

Este panorama contribuyó a acrecentar las demandas económicas y el descontento social de productores, trabajadores y campesinos. Los procesos de urbanización descontrolada impactaron de forma negativa la estructura básica de las ciudades.

El imaginario colectivo de los nuevos pobladores urbanos fue significativamente paradójico. Una parte se identificaba con una nueva clase de trabajadores urbanos o de la naciente clase burguesa. Otra parte, vivía la experiencia de los excluidos y marginados sociales. La urbanización implicó el crecimiento desordenado de las ciudades que supuso grandes retos como la construcción y dotación de servicios públicos y sociales.

Las corporaciones norteamericanas tuvieron una especial injerencia en el poder político y económico de Latinoamérica. Para hacerlo protegieron a aquellos mandatarios políticos, empresarios y sectores sociales simpatizantes de sus propuestas. Los contradictores, partidos políticos que propugnaban por la defensa de los intereses nacionales, fueron perseguidos. Entre esos partidos estuvieron Acción Democrática de Venezuela, el Partido Peronista en Argentina, los Colorados en Uruguay y el Partido de Unidad Popular en Chile. Sus líderes representantes de la tradición política caudillista contaron con el apoyo y la adhesión de diversos sectores sociales como los sindicatos, estudiantes, comunidades de base, indígenas y campesinas, entre otros (Whitehead, 1997).

Un caso que tipifica los efectos e implicaciones que tuvo la persecución y aniquilación de líderes populistas fue el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, dirigente del Partido Liberal Colombiano, el 9 de abril de 1948. Este acontecimiento marcó el inicio de “La Violencia”, que terminaría en 1962. Fue un enfrentamiento entre liberales y conservadores que empujó al éxodo a comunidades campesinas, dando origen a guerrillas revolucionarias y bandas de

criminales que lograrían copar y controlar extensas zonas del territorio nacional. Los muertos fueron estimados entre 180.000 y 330.000 personas (Galeano, 2003).

El discurso político de los líderes y partidos populistas se caracterizó por ser más accesible a la gente del común (Angell, 1997). Criticaron fuertemente los monopolios, la concentración del poder de la oligarquía, los privilegios y al predominio del capital financiero y proponían defender la pequeña propiedad, del tendero, del artesano (Aguilera y Vega, 1998).

Para Washington los riesgos iban más allá de los partidos y líderes populistas. Una nueva amenaza ponía en riesgo sus intereses en la región: El triunfo de la revolución cubana alteró de forma radical el escenario geopolítico de América Latina. En 1959 se funda en Cuba el primer gobierno socialista en América Latina. Las ideas y propuestas políticas de dos de sus principales líderes, Fidel Castro y Ernesto “Che” Guevara, fueron fuente de inspiración de corrientes políticas, intelectuales, estudiantes, trabajadores y campesinos de los países latinoamericanos. En forma simultánea, alimentó el discurso político de grupos guerrilleros en países como Colombia, Perú y Uruguay y, sirvió para alentar conflictos armados internos de larga duración en países como Guatemala, Colombia, El Salvador, Perú, Ecuador (Stavenhagen, 1995).

En la década de los setenta los movimientos guerrilleros se encontraban en pleno proceso de consolidación en México, Nicaragua, Salvador, Bolivia, Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Perú y Ecuador (Maestre, 1987). El inconformismo político y social de una gran diversidad de actores sociales y políticos, la ausencia de espacios, las débiles garantías institucionales para participar y las fuertes represiones violentas fueron factores determinantes que impulsaron el uso de formas no convencionales de participación (marchas, movilizaciones, paros, huelgas).

Los movimientos ciudadanos, las organizaciones sociales y los grupos insurgentes fueron críticos del establecimiento. En algunos casos con el apoyo de sectores de la iglesia, concientizaron, a la sociedad local y la comunidad internacional sobre los graves problemas sociales, económicos y políticos que vivía Latinoamérica (Angell, 1997).

Los Estados Unidos y los partidos de derecha estaban decididos a evitar la aparición de otra Cuba. Entre marzo de 1962 y junio de 1966 hubo nueve golpes militares (Angell, 1997). El apoyo además a las dictaduras fue manifiesto en Argentina, entre 1976 y 1983, Uruguay entre 1973 y 1984, Chile entre 1973 y

1990, Bolivia, entre 1971 y 1978, Paraguay, entre 1954 y 1989, República Dominicana, entre 1930 y 1961, Perú entre 1968 y 1975, Ecuador, entre 1972 y 1976, Colombia, entre 1953 y 1957, Nicaragua entre 1936 y 1979.

En cada golpe de Estado estuvo involucrado los Estados Unidos. En complicidad de los gobiernos “pro-yanquis” de la región aplicaron una estrategia conjunta que estuvo entre la “zanahoria” -el supuesto fortalecimiento formal de la democracia-, y el “Garrote” -una fuerte intervención militar en la vida social y política de la región-. Propusieron una apuesta por una mayor institucionalización conocida en los círculos académicos y políticos como el “proceso de modernización democrática” (Rojas, 2010: 98).

Esta estrategia también fue conocida como la Alianza para el Progreso (1960-1970). El discurso diplomático del presidente Kennedy promovía la modernización y el fortalecimiento institucional democrático (Rojas, 2010). Colombia fue uno de los casos más representativos en la implementación de la estrategia. Asumió con especial disciplina y atención las reglas impuestas por Washington. Se adelantaron diferentes esfuerzos y apuestas por modernizar la industria, la agricultura y la estructura institucional estatal. No obstante, 10 años después, la Organización de Estados Americanos (OEA), admitió que, si bien se habían logrado tener algunos adelantos significativos en materia de desarrollo. Pocos cambios se lograron en el ámbito de la ampliación de la ciudadanía (Stavenhagen, 1980).

Colombia pasó de una dictadura militar (1953 - 1958), premoderna y oligárquica, a ser sustituida por el Frente Nacional (1958 - 1974), cimentado sobre los mismos orígenes que le dieron vida a la dictadura militar en un bipartidismo burocratizado, excluyente y sin oposición democrática (Leal, 1999). Este periodo se caracterizó por la respuesta autoritaria de los gobernantes colombianos a la movilización ciudadana y la protesta social. Fue con la administración de Pastrana (1970-1974), donde aumentó en intensidad y, con la presidencia de Turbay (1978 - 1982) se logró su máxima expresión del poder autoritario con la creación del “Estatuto de Seguridad” (Velásquez y González, 2003).

En conclusión, entre las décadas de 1950 a 1980 toda América Latina fue un hervidero político. Los gobiernos autoritarios y las dictaduras militares limitaron los intentos por instaurar la democracia participativa. Cualquier forma alternativa de participación fue considerada un riesgo.

### **3.4.3. La neocolonización (1980-2010)**

En los inicios de la década de los ochenta el pretexto por refundar la democracia. Los Estados Unidos, la banca mundial y nuevos actores globales dieron origen a una nueva oleada de colonización e intervencionismo de América Latina.

La consolidación democrática promueve la aparición de diferentes conflictos internos en la región. En Nicaragua la resistencia contra el régimen sandinista. En El Salvador, entre 1980 y 1992, se dio el enfrentamiento militar entre un régimen civil y la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). En Guatemala, entre 1980 y 1996, el combate del régimen militar para enfrentar a la guerrilla de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). En los tres casos, Los Estados Unidos desempeñó un papel militar y político bastante relevante.

En América del Sur la intervención de los Estados Unidos se centró en Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia, para combatir el problema del narcotráfico y la ofensiva contra el terrorismo adelantado por grupos como Sendero Luminoso en Perú y las FARC – EP en Colombia.

Iniciando el siglo XXI en Latinoamérica, si bien el terrorismo ocupaba un lugar relevante en la agenda política por los atentados ocurridos en las Torres Gemelas, 11-S de 2001. No fue un elemento preponderante y definitivo para articular las relaciones con el resto de potencias económicas mundiales. Al disfrutar de una “relativa” paz dado que los conflictos armados internos eran casi inexistentes, exceptuando Colombia. Sus esfuerzos se centraron en fortalecer procesos de integración regional, políticos y económicos a través de iniciativas como la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América -ALBA-. Con el liderazgo de Venezuela y el apoyo de Ecuador, Bolivia, Brasil y Argentina uno de sus propósitos fue defender los intereses y necesidades de los pueblos latinoamericanos, negociando de una forma diferente y acorde con los Estados que representan los intereses de la Organización Mundial del Comercio -OMC- y las empresas multinacionales.

A la economía regional se han sumado otras potencias de la economía mundial como Japón, Corea y China. Todos sin excepción alguna han mostrado su interés por los recursos naturales, la explotación minera descontrolada y la imposición de un modelo económico transnacional.

La negociación no ha sido fácil. Países como Colombia, Perú y México no comparten la gran mayoría de apuestas políticas y económicas propuestas por el ALBA. Al contrario, han concesionado y cedido sus recursos a las políticas y directrices planteadas desde Washington. Para ello, también han propuesto alianzas económicas y políticas como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA); así como, instancias de coordinación política como la Comunidad Andina de Naciones (CAN). De todas formas, la fórmula que definió cada país fue negociar individualmente.

El siglo XXI da inicio a un neocolonialismo disfrazado bajo el nombre de Tratados de Libre Comercio (TLC). Este tipo de tratados tiende a derivar en formas diferentes de articulación de los mercados de bienes y servicios, apropiación de los recursos naturales; privatización y desnacionalización de empresas públicas; tasas diferenciales de plusvalía; fuerza de trabajo cautiva y barata; migración interna e internacional de trabajadores (González, 1992).

Este modelo de Estado económico transnacional busca la consolidación de pactos sociales donde el poder político no es exclusivo del Estado. Ahora es determinada por la influencia de las fuerzas transnacionales. Su consolidación está a cargo de asesores técnicos encargados de administrar la cuestión pública y la consolidación de sus propios intereses (Roitman, 1992).

Ese modelo de Estado transnacional no tiene una sola forma de actuar. Con la cooperación de sectores económicos e industriales locales practican diversas formas de actuación política. Una corresponde a los proyectos democráticos, relacionados con la preservación o restauración de las garantías constitucionales de los derechos humanos y los sistemas electorales. Y la otra, a proyectos de corte represivo, de uso de la violencia, que puede ser “convencional” (abierto) y “no convencional” (encubierto). Este último, corresponde al llamado “terrorismo de Estado” en sus distintas versiones (González, 1992).

A pesar de la insistencia de los modelos estatales actuales por limitar la participación, existen sectores sociales, que reivindican la defensa de los derechos humanos y la libre autodeterminación de los pueblos. Movimientos ciudadanos tales como campesinos, LGBTI, mujeres, trabajadores, estudiantes, luchan por generar reformas estructurales del Estado para garantizar los derechos de la población en general.

La apuesta por formas diferentes de concebir el poder del Estado y el papel de la sociedad ha contribuido a la formación de un pensamiento crítico. Diversas corrientes políticas e ideológicas como los partidos democrático-socialistas, líderes sindicales, organizaciones y movimientos sociales se agrupan en diversas redes locales, regionales y transnacionales. Representan un giro sobre el papel que debe desempeñar el Estado en la garantía de los derechos civiles y políticos, como también, propugnar por el cambio de modelo económico (Roitman, 1992).

A pesar de los esfuerzos realizados desde la sociedad y algunas apuestas políticas de unos pocos Estados de Latinoamérica por el respeto y las garantías a los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y ambientales las garantías siguen siendo deficitarias. De forma particular en el siglo XXI la ciudadanía plena se mantiene como una aspiración evasiva y apenas puesta en práctica para la mayoría de la población. Existe un abismo cada vez más creciente entre “demandas ciudadanas” y los recursos del gobierno. Las disminuciones de los mismos en las democracias frágiles podrían aumentar los procesos de exclusión social antes que disminuirlos (Whitehead, 1997).

### **3.5. Estado del arte**

¿Cuál es el debate en torno a la participación en Latinoamérica? Se inscribe en el debate clásico de la democracia liberal. Específicamente en la función diferenciada que cumple la participación según el modelo de democracia. Autores como Schneider y Welp (2015), Múnera (1999) y Velásquez y González (2003), argumentan que este debate en Latinoamérica se puede rastrear en dos momentos. El primero entre los años 1960 a 1999, el segundo entre los años 2000 a 2015.

En el primer momento, los estudios dieron cuenta de los aportes y límites de los resultados de la descentralización y la participación. Sus énfasis estuvieron en: (i) identificar la importancia de los mecanismos institucionales para facilitar la participación de los ciudadanos; (ii) la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones; (iii) la contribución de los procesos de descentralización en la aparición de “nuevas” prácticas y estrategias participativas en lo local; y (iv) los aportes de la participación ciudadana en la consolidación de la democracia (Schneider y Welp, 2015; Reveles, 2017).

Los estudios destacaron que entre las décadas los años 1960 y 1970 los gobiernos restringieron la participación de los ciudadanos con el propósito de detener la avanzada “comunista” en la región. Prohibieron el derecho a la protesta

social, a las huelgas, a las reuniones barriales y limitaron la incidencia de los ciudadanos en los asuntos públicos. Los marcos constitucionales alimentaron una supuesta “racionalidad” burocrática que amparó prácticas como el nepotismo y el clientelismo (Osto, 2009).

En 1980 la fragilidad de las democracias latinoamericanas se reflejaba en los graves problemas estructurales como la corrupción, el clientelismo político, una ineficiente e inoperante arquitectura institucional. Problemas que se incrementaron aún más por la incapacidad de los sistemas políticos para resolver las crecientes demandas sociales y políticas de la población en general. Particularmente, de aquellos sectores sociales que fueron víctimas de marginalidad social, exclusión política y represión militar.

La transición hacia la democracia se buscó a través de la descentralización. Los discursos de instancias internacionales como el Banco Mundial y las exigencias realizadas por sectores de la izquierda tuvieron una fuerte incidencia en los ajustes de los marcos constitucionales. En su mayoría los procesos de descentralización fueron creados de arriba hacia abajo, definiendo un andamiaje institucional donde el poder central transfería a los gobiernos locales competencias políticas, fiscales, administrativas y recursos financieros.

Para la década de los noventa Colombia da un paso importante con la promulgación de la Constitución Nacional de 1991. Fue el primer país de Latinoamérica en garantizar el derecho a la participación y el fortalecimiento de procesos organizativos comunitarios como las Juntas de Acción Comunal, las Juntas Administradoras Locales, los Consejos de Administración Local (Schneider y Welp, 2015).

En el segundo momento, los estudios se interesaron por mostrar las diferentes formas de participar. Se trató de trabajos más de orden explicativo e interpretativo que buscaron entender los condicionantes y los diferentes formatos que había adquirido la participación ciudadana.

Bajo la anterior perspectiva se encuentra el trabajo adelantado por Schneider y Welp (2015), su referente geográfico de estudio fueron las ciudades de Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo y Quito. El eje problematizador del estudio fue explorar las instituciones de participación ciudadana (IPC) en términos del poder de los ciudadanos para intervenir en los asuntos públicos. Como conclusiones señalaron que, aunque la gama de instituciones era amplia y variada, especialmente en países en que la regulación había sido impulsada por

vía constitucional (Colombia, Venezuela, Perú y Ecuador). Sin embargo, el amplio número de instituciones no necesariamente incrementó las prácticas participativas.

Los autores enfatizaron que las IPC no surgieron de la confluencia de los buenos deseos. Ni tampoco únicamente por la existencia de élites políticas progresistas con un ideario permeable a la democracia participativa. Fueron resultado de los procesos de tensión y conflicto que se presentaron entre distintos actores como partidos, ciudadanía, poderes nacionales, poderes locales, regionales y movimientos sociales (Schneider y Welp, 2015).

En Colombia se identifican tres perspectivas de estudio. La primera, participación ciudadana y cambio constitucional (Velásquez y González, 2003)<sup>11</sup>. La segunda, movimientos sociales y acciones colectivas como una forma diferente de participación (Archila, 2003). La tercera, estudios críticos muestran las paradojas y la crisis de la participación (Múnera, 1999; García, 1997).

En la primera perspectiva se encuentra el estudio de Velásquez y González. Su apuesta teórica se enfoca en la discusión entre la democracia representativa, - conocida también como modelo hegemónico-, y la democracia participativa, - también denominada modelo contra hegemónico -. La primera, herencia del pensamiento liberal, considera la participación de los ciudadanos útil para elegir a sus gobernantes. La segunda, sin romper con el procedimentalismo del modelo liberal, reconoce la democracia a partir de la pluralidad humana. Explícitamente reivindica el papel preponderante que desempeñan los individuos y, por supuesto, los movimientos sociales en la resignificación de la política (Velásquez y González, 2003).

Velásquez y González entienden la participación ciudadana como:

---

<sup>11</sup> Este estudio, como sus mismos autores lo reconocen, es “considerado un hito investigativo, analítico, estratégico y pedagógico en el ámbito de la participación ciudadana en Colombia” (Velásquez y González, 2003: 15). A la fecha de su publicación buscó nutrir el limitado inventario de trabajos relacionadas con el tema. A pesar de este vacío los autores llaman la atención sobre dos publicaciones previamente realizadas: Cortés, B. y P. González (1989), *Planeación urbana y participación popular en Bogotá*, Bogotá, Cinep; Velásquez, F. (2002). «Participación y gobernabilidad: la experiencia de la planeación participativa en Cali», en *Planeación participativa y desarrollo*, Medellín, Corporación Región, Universidad Nacional sede Medellín y Fundación Social.

[...] un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas. Es en suma un proceso en el que diferentes fuerzas sociales buscan intervenir en la vida colectiva con el fin de reforma o transformar los sistemas vigentes de organización social y política (2003: 53).

Sin embargo, esta definición contradice el papel de los ciudadanos respecto a su incidencia en la gestión pública.

La contradicción se refleja en dos aspectos. El primero, al considerar la participación como un instrumento medio/fin que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos. En perspectiva del paradigma neoinstitucionalista, se concibe la participación ciudadana como un instrumento que imponen restricciones al comportamiento de las personas. Al influir en la definición de los objetivos de los actores, se está reduciendo las resistencias políticas y sociales.

El segundo, Velásquez y González dejan de lado la discusión sobre la función de la participación ciudadana en la reconfiguración del régimen político. Por exponer el disenso, exigir la transformación de prácticas y criterios instituidos de un orden que precisamente produce marginación y exclusión social (inclusión/exclusión) (Fjeld, Quintana y Tassin, 2016).

El estudio de Velásquez y González tiene especial relevancia para esta tesis doctoral por mostrar el papel de la participación ciudadana en la gestión local. Al preguntarse ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? A través del uso de herramientas tanto cuantitativas (estadísticas gubernamentales y el uso de sondeos de opinión) como cualitativas (grupos focales y entrevistas), ilustran los resultados obtenidos. Los cambios políticos generados por la Constitución Nacional de 1991 permitieron que los ciudadanos contaran con una infraestructura institucional para participar. Dando vida a “nuevos” lenguajes y prácticas que transformaron la participación, por ejemplo, la inserción de los ciudadanos en la definición de los asuntos colectivos.

Sin embargo, se produjo una especie de ley de embudo. La norma que creó el mecanismo por su excesiva reglamentación se fue restringiendo. Además, otros factores dificultaron la participación como la dispersión de las normas y su falta de articulación. No se puede dejar de lado la incidencia de variables estructurales como el clientelismo político, la pobreza, la violencia política, asociada claramente al conflicto armado, el débil apoyo estatal (Velásquez y González, 2003).

En la segunda perspectiva de trabajo movimientos sociales y acciones colectivas, destaca el trabajo de Archila (2003). Su marco de referencia temporal fue la segunda mitad del siglo XX hasta principios del siglo XXI. Su perspectiva teórica se encuentra en el terreno del conflicto social y la acción social colectiva. Sus referentes empíricos se enfocan en los conflictos que expresan los movimientos sociales. La importancia de este estudio para esta tesis doctoral radica en identificar las diferentes formas de actuación y participación que emplean los movimientos sociales para generar cambios en la agenda gubernamental. Este tipo de trabajo emplea metodologías cuantitativas, el uso de fuentes secundarias y herramientas cualitativas como la entrevista.

Múnera se encuentra en la perspectiva de estudios críticos de la participación. Su argumento central sostiene que en Colombia las transformaciones en el espacio de lo público y la emergencia de nuevos escenarios políticos, estuvieron relacionadas y condicionadas por la explosión de prácticas y estrategias participativas. Aunque, se presentaron estudios sobre el quehacer de la práctica participativa. No ocurrió lo mismo en torno a la reflexión sobre la razón de ser de la participación, sus características, alcances y limitaciones (Múnera, 1999).

Una de las discusiones que presenta Múnera (1999) gira en torno al modelo de desarrollo y la participación. El debate se postula entre concepciones que apuestan por: (i) el modelo cepalino, - con una fuerte orientación en la dimensión social del desarrollo y su estrecha vinculación con la economía, pobreza y distribución de ingresos -; (ii) la intervención estatal y las virtudes del modelo neoliberal; y (iii) concepciones que defendían formas comunitarias de desarrollo alternativo.

Una segunda discusión de Múnera (1999) gira entorno a la democracia representativa y la participativa. La diferenciación entre estos dos tipos de democracia se hace a partir de tres ejes. El primero, los procedimientos la democracia representativa se articula mediante rituales reiterativos y aislados. En cambio, la democracia participativa implica mecanismos aleatorios o cotidianos que contribuyen a la socialización de lo público. El segundo, los contenidos la democracia representativa gira alrededor de prácticas de delegación que distancian a la sociedad civil del Estado. De forma diferente la democracia participativa garantiza la intervención directa de los asociados en la planeación, adopción e implementación de las decisiones públicas. El tercero, los sujetos mientras la democracia representativa privilegia a los partidos y los movimientos

políticos. De forma contraria, la democracia participativa facilita la emergencia de nuevos actores sociales.

La tercera reflexión de Múnera (1999) gira en torno a la carga valorativa dada a la participación. Las definiciones la han encasillado en una determinada funcionalidad de tipo dual, inscrita en estrategias de dominación y de emancipación. Este tipo de discusiones deja de lado el significado social de la participación.

La cuarta y última reflexión de Múnera la denomina la ruptura sin pasado. Los estudios sobre el tema parecen borrar del pasado las experiencias participativas, dando comienzo a una nueva época determinada por el marco institucional.

Bajo esta misma línea argumentativa se encuentra García. Para mostrar la crisis de la participación sostiene tres hipótesis. La primera, la participación directa del electorado, como la representación y como todas las instituciones propias de la democracia, no pueden ser evaluadas en abstracto sino en la experiencia. La segunda, la participación directa del electorado es un instrumento adecuado y funciona cuando se aplica a grupos humanos reducidos. La tercera, los peligros de la democracia participativa han sido resueltos por el legislador colombiano mediante la imposición de condiciones que difícilmente pueden cumplir los participantes potenciales (García, 1997).

En conclusión, los trabajos académicos referenciados de Velásquez y González, Archila, Múnera y García señalan diferentes puntos problematizadores que interesan mostrar en esta tesis doctoral: (i) La discusión entre la democracia participativa y la democracia representativa; (ii) Los límites y los alcances de la participación ciudadana; (iii) Análisis de tipo dual que se circunscriben entre la dominación y la resistencia, integración y la emancipación; (iv) La representación política como una institución en evidente crisis; (vi) La importancia de los movimientos sociales al generar apuestas diferentes a las institucionales.



## **CAPÍTULO 4. MARCO NORMATIVO Y CONTEXTO REGIONAL**

---

### **4.1. Marco normativo**

En la introducción de la tesis se afirmaba que la participación ciudadana es un mecanismo plurifuncional. Subyace detrás de esta definición la necesidad de distinguir entre la participación como institución y como cuestión (Foucault, 1988).

La participación como institución descifra los contenidos constitucionales y procedimentales. La participación como cuestión reconoce los usos y significados que los actores le atribuyen a la participación.

En este capítulo se abordará la participación como institución teniendo como marco de referencia la Constitución Nacional de Colombia de 1991 (CNC/91) y los desarrollos legislativos promulgados hasta el año 2010. La participación como cuestión, en el capítulo cinco, mostrará los usos y significados dados a la participación.

¿Cuáles son los contenidos normativos que definen la participación como institución? Como hipótesis se sostiene que cuando la participación se define a partir de un imperativo normativo, no necesariamente garantiza la participación efectiva de los ciudadanos.

La CNC/91 buscó hallar salidas a los problemas históricos que afectaban a Colombia como la violencia sociopolítica, la exclusión social y la corrupción. Así como la reconstrucción del país a partir de las propuestas del constitucionalismo social europeo y latinoamericano (Bustamante, 2011).

Fue una tarea que implicó definir una “nueva” lógica contractual y, por ende, ajustar la arquitectura institucional ya existente. Autores como Velásquez (2011), Santana (1996), Uprimny (2011), Uribe (2002), Velásquez y González (2003), Guevara (2009), sostienen que con la promulgación de la CNC/91 se dio vida a un “nuevo” contrato social. Garantía suficiente para que los ciudadanos participaran de forma más efectiva.

El nuevo marco constitucional definió que Colombia es un Estado Social de Derecho que tiene el uso exclusivo y monopolio de la violencia. Bajo esta figura se buscó evitar los peligros que derivan de la multiplicación de actores en disputa por el poder y los recursos (Weber, 1984). No obstante, el monopolio del poder al conllevar limitaciones del individuo en los asuntos de interés colectivo, necesita ser regulado para asegurar la titularidad de los derechos de los ciudadanos. Al respecto, el marco jurídico ha buscado reglamentar, no sólo el poder político, también las relaciones ciudadanos y gobernantes (Uprimny, 2011).

Aunque el proceso de descentralización tuvo su punto de partida en Colombia en el año de 1986<sup>12</sup>. Será con la CNC/91 en donde se profundizará la autonomía municipal, la refundación de los departamentos, la creación de nuevas entidades territoriales como regiones, entidades territoriales indígenas, provincias y distritos especiales, con una mayor carga de responsabilidades y de funciones (Santana, 1996).

Las entidades territoriales, - departamentos, municipios, distritos especiales, entidades territoriales indígenas -, asumieron un mayor número de responsabilidades y compromisos. Con la función administrativa en temas relacionados con el desempeño fiscal, la gestión de los servicios públicos, construcción de obras locales y la planeación del desarrollo local. En el ámbito de la participación con su promoción y la intervención de los ciudadanos en la gestión pública (González, 2015).

La descentralización determinó que el gobierno central transfiriera responsabilidades a los entes territoriales relacionadas con el manejo de las finanzas locales y la administración de sectores clave como educación, salud, servicios públicos; facilitar la respuesta a las necesidades inmediatas de sus ciudadanos mediante el fortalecimiento de la participación; y el manejo de los conflictos propios de la situación local y regional (Velásquez, 1996).

---

<sup>12</sup> El Acto legislativo 01 de 1986 inicia el proceso de descentralización, su propósito central fue la elección popular de alcaldes. Después, se promulgó ley 11 de 1986, - Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales -. Con la Ley 12 de 1986, - Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (IVA) se reforma el Decreto 232 de 1983 -, esta última relacionada con los impuestos y contribuciones directas que hacen los ciudadanos a las tesorerías territoriales (Santana, 1996).

La descentralización está directamente asociada a la participación. La CNC/91 asignó a los entes territoriales mayores obligaciones y responsabilidades. Entre ellas, facilitar el acercamiento del ciudadano a las autoridades locales; fortalecer los procesos de planeación; hacer visible y transparente la gestión gubernamental; consolidar la participación de sus ciudadanos; y promover el control social y político (Uribe, 2002).

Un deber de los ciudadanos es participar. Por eso la Constitución determinó que pueden intervenir en la discusión y aprobación de las normas, así como, en la vida política, social, económica y cultural del país (Uprimny, 2011). Para alcanzar tal propósito se buscó que los ciudadanos participaran en la gestión pública, en la protección y exigibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Así como con el reconocimiento a los derechos a las minorías étnicas y, por supuesto, a la diversidad sexual, cultural y religiosa (Velásquez, 2011).

La Constitución al promulgar a Colombia como una república democrática, participativa y pluralista (Art. 1) buscó, de una parte, que la toma de decisiones políticas tuviera unas reglas de juego claras (Santana, 1992). De otra parte, evitar posiciones hegemónicas haciendo posible la participación de diferentes sectores y actores sociales (Toro, 1992; Gómez, 1992).

La forma de hacerlo fue garantizando la libertad de las personas sin discriminación de ningún tipo (Art. 13) y la libre asociación de las personas en diferentes actividades que se lleven a cabo en sociedad (Art. 38). Estos dos artículos buscaron hacer posible la participación a través de: (i) la garantía de la dignidad de las personas; (ii) el respeto a la diversidad sin distinción de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica; y, (iii) la defensa del pacto social (Ramírez, 2002).

Para la conformación, ejercicio y control del poder político se definieron ocho artículos (Art. 86, 88, 103, 170, 258, 374, 376 y 378). Los ciudadanos pueden elegir y ser elegido, participar en plebiscitos, referéndums, consultas populares, cabildos abiertos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas y difundir sus ideas y programas. Así como, revocar el mandato de sus gobernantes, intervenir en las corporaciones públicas, en la dirección de las instituciones de educación, en las juntas administradoras locales, en la defensa del medio ambiente y el patrimonio cultural. También, tienen la posibilidad de fundar medios de comunicación masiva para expresar y difundir sus opiniones (Osorio, 1992).

Para hacer posible la participación el marco normativo ha definido diferentes mecanismos. Correspondientes a la democracia participativa el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Con la democracia representativa la elección de delegados en diferentes consejos y espacios de participación para la incidencia en la gestión pública. Con la creación de mecanismos como la acción de tutela y el derecho de petición la protección de los derechos.

Aunque la participación ciudadana es un deber de obligatorio cumplimiento. La CNC/91 estableció que es un deber ético que los ciudadanos participen en los asuntos centrales que ocupan al Estado colombiano y respetar los controles y límites que impone (Santana, 1992).

Como un balance a la pregunta ¿Cuáles son los contenidos normativos que definen la participación como institución? La CNC/91 determinó que las entidades territoriales son las encargadas de la difusión, la promoción y la puesta en práctica de la participación. El ejercicio ciudadano de participación es posible gracias a la existencia de diferentes mecanismos. Pero, ante todo, para hacer efectiva la práctica participativa, la Constitución garantizó el derecho a la libertad de las personas y a la libre asociación. Esto implica la defensa de la dignidad y el respeto a la diversidad de las personas y, la pluralidad de las culturas salvaguardando el pacto social que suscribieron gobernantes y ciudadanos.

Bajos los preceptos constitucionales anteriores los departamentos y municipios deben asumir y cumplir mayores obligaciones y responsabilidades. Particularmente, en el ámbito de la participación las autoridades locales deben interactuar con los ciudadanos a través de los procesos de planeación. Por ende, es necesario hacer visible y transparente la gestión gubernamental y consolidar la participación de sus ciudadanos en la gestión pública. Que los ciudadanos intervengan en los asuntos de la gestión pública significa hacer visibles sus propuestas e inconformidades en asuntos de orden económico, social, cultural, ambiental, diversidad sexual, cultural, religiosa y étnica.

Otra dimensión importante son los contenidos procedimentales. Cada uno de ellos da cuenta de las funciones que cumple la participación, no solo para cumplir con los procesos de informar, consultar, fiscalizar, concertar y gestionar la toma de decisiones. También, para “ordenar” y “coordinar” quiénes, cómo y cuándo se toman las decisiones en los asuntos referidos a la gestión pública.

Para dar cuenta de los contenidos procedimentales se toman como referencia la propuesta de los tres niveles de participación esbozada en el marco teórico. En este orden, el nivel básico o primario cumple con tres funciones esenciales en los procesos de participación: informar, consultar e identificar. Estas funciones contribuyen el marco de la gestión pública a identificar iniciativas relacionadas con políticas, programas, proyectos.

La CNC/91 en relación con la función de informar, no propone ninguna pauta reglamentaria, ni tampoco procedimiento alguno. No obstante, si bien los ciudadanos tienen el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, la ley limita este ejercicio ciudadano (Art. 37).

En relación con el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad se garantiza la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos (Art. 78). Algo parecido postula en torno al derecho a un ambiente sano al garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo (Art. 79).

Los gobernantes cuentan con diferentes mecanismos para viabilizar la consulta a los ciudadanos. El Presidente de la República, sus ministros y el Senado pueden consultar al pueblo en la toma de decisiones de trascendencia nacional (Art. 104). Los gobernadores y alcaldes según el caso y previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial, pueden realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio (Art. 105).

Los ciudadanos, según los requisitos de la ley, podrán (i) presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública; (ii) decidir sobre las disposiciones de interés de la comunidad a iniciativa de la autoridad o corporación correspondiente con la participación de no menos del 10% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral; (iii) Elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos (Art. 106).

El nivel medio es un paso fundamental para darle sentido y contenido a la participación como institución. Está compuesto por la fiscalización y la concertación. La complementariedad entre éstos contribuye al ejercicio eficiente y transparente de la gestión pública local. La fiscalización se refiere a los procesos de

vigilancia y control social de forma individual o colectiva en la toma de decisiones y la forma como se invierte los recursos de la cuestión pública. Mientras que, con la concertación se busca definir y acordar las decisiones políticas más relevantes para el conjunto de la sociedad.

En este nivel los ciudadanos, mediante la fiscalización, el control y la veeduría tienen la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo (Art. 87). De igual forma, definió que los partidos y movimientos políticos opositores al gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y, plantear y desarrollar alternativas políticas (Art. 112). También, determinó que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana para la vigilancia de la gestión pública (Art. 270).

En el mismo nivel, en lo relativo a la concertación la CNC/91 señaló la creación de un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Al tener un carácter consultivo, sirve como un espacio de discusión de los Planes de Desarrollo nacional, departamental y municipal (Art. 340).

En el nivel más alto se encuentra la toma de decisiones. Los gobernantes cuentan con el apoyo de ciudadanos y organizaciones sociales. Aunque en este nivel es posible que se presenten relaciones de tensión y actitudes de apatía ciudadana.

En este nivel la Constitución dispuso que los ciudadanos mediante la iniciativa popular tuvieran la facultad de gestionar proyectos de ley o de reforma constitucional (Art. 155). Para asegurar la participación de los ciudadanos en lo local estipuló que los concejos municipales podrían dividir sus municipios en comunas para las áreas urbanas y en corregimientos en el caso de las zonas rurales (Art. 318).

Referente a la función de la decisión, en el nivel alto para la toma de decisiones, la CNC/91 garantiza:

- (i) El derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad (Art. 38).
- (ii) Para la protección de los derechos fundamentales los ciudadanos cuentan con la acción de tutela (Art. 86).

- (iii) Para la defensa de los derechos e intereses colectivos dispuso de las acciones populares (Art. 88).
- (iv) Para concretar la práctica participativa precisó como mecanismos de participación el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato (Art. 103-258).
- (v) Para la derogatoria de una ley, estableció el referendo (Art. 170).
- (vi) Para la regulación de las Instituciones y mecanismos de participación el Congreso de la República lo hace mediante leyes estatutarias (Art. 152).
- (vii) Las reformas a la Constitución las puede hacer el Congreso, una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo (Art. 374, 376, 377).

**TABLA 4.1. La participación en la CNC/91**

Nivel de participación	Función	CPC/91	
		Gobernantes	Ciudadanos
Nivel alto para la toma de decisiones	Decisión	Artículos 374, 376, 377	
		Artículo 152	Artículos 38, 86, 88, 170, 103, 258
	Gestión	Artículo 318	Artículos 155, 369
Nivel medio para la incidencia	Concertación	Artículo 340	
	Fiscalización		Artículos 87, 112, 270
Nivel básico o primario para la información	Iniciativa		Artículo 106
	Consulta	Artículos 104, 105	Artículos 37, 78, 79
	Información		

Fuente: elaboración propia con base en la CNC/91, la propuesta metodológica de Hambleton, Hogget y Arnstein (Guillén et al., 2009: 180-188) y Rodríguez (2013: 51).

Según la tabla 4.1, la CNC/91 estableció veintitrés artículos para garantizar la participación. En el nivel básico seis artículos, cinco para la consulta, uno para la iniciativa y ninguno para la información. En el nivel medio cuatro artículos, tres para la fiscalización y uno para la concertación. En el nivel alto trece artículos, para la gestión tres y 10 para la decisión.

La toma de decisiones está a cargo directamente del Congreso y el presidente de la República de Colombia. Con la creación de leyes y estatutos se reglamenta la participación ciudadana.

Lo mismo sucede con las iniciativas ciudadanas. La refrendación de leyes, modificaciones y cambios a la Constitución Nacional y procedimientos de participación popular están bajo la autorización y tutela del Congreso de la República y la aprobación del presidente de la República de Colombia.

En el ámbito departamental el marco jurídico ha definido un total de 29 espacios<sup>13</sup>. Los ciudadanos mediante la delegación o elección de sus representantes participan en la planificación del territorio y la conformación de instancias de representación.

Los espacios de participación poblacionales suman un total de doce espacios. Por su naturaleza buscan favorecer a sectores poblacionales excluidos política y socialmente<sup>14</sup>.

Las víctimas del conflicto armado cuentan con diferentes espacios para la discusión, retroalimentación interlocución, capacitación y seguimiento a las disposiciones contenidas en la ley 1448 de 2011<sup>15</sup>. Sus funciones son la elaboración de planes de acción, la coordinación de las acciones y la adopción de las políticas, estrategias e instrumentos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación.

Las comunidades negras tienen tres espacios para la consulta, interlocución y asesoría. Sus temas de trabajo son la formulación de planes de desarrollo, consultas en asuntos de interés y asesoría en la formulación e implementación de políticas etnoeducativas.

Las niñas, niños, adolescentes y jóvenes con cuatro espacios, tienen entre sus funciones contribuir a la participación y la interlocución, realizar consulta sobre temas de interés, concertación de agendas públicas y el diseño de política públicas.

---

<sup>13</sup> Los resultados que presentamos a continuación tienen como marco de referencia los contenidos y análisis propuestos por Velásquez y González (2003); además, Ministerio del Interior de Colombia, Fundación Foro Nacional por Colombia (2016), *Colombia participa. Hacia una sociedad democrática, justa e incluyente. Ley 1752 de participación ciudadana*, recuperado de [http://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley\\_1757\\_de\\_participacion\\_ciudadana\\_-\\_version\\_impresa.pdf](http://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley_1757_de_participacion_ciudadana_-_version_impresa.pdf)

<sup>14</sup> Ver Anexo 2. Espacios de participación territorial poblacional definidos por el marco normativo colombiano

<sup>15</sup> Ley por la cual se dictan las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

La población en situación de discapacidad tiene un espacio participativo encargado de concertar, asesorar, verificar, hacer seguimiento y evaluar la puesta en marcha de la política pública de discapacidad.

Los espacios de participación sectorial suman un total de 18 espacios<sup>16</sup>, se categorizan en tres dimensiones. La primera, la participación ciudadana para fortalecer las relaciones entre ciudadanos y autoridades locales. Entre sus funciones está promover la participación y atender las necesidades de la comunidad.

La segunda, la planeación del territorio y la gestión sectorial. Tiene entre sus funciones la planeación local del desarrollo, el seguimiento y la evaluación de los planes de desarrollo departamental, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la organización del ordenamiento territorial.

La tercera, el control social y la fiscalización. Tiene entre sus funciones facilitar la participación de la sociedad civil en el proceso del presupuesto territorial; ejercer vigilancia sobre la gestión pública y promover el control de la gestión pública; y apoyar iniciativas ciudadanas para prevenir y controlar los delitos contra la administración pública.

## 4.2. Marco legal y políticas públicas

El marco legal para la formulación e implementación de la política pública es un conjunto de iniciativas constitucionales y jurídicas que contribuyen a la toma de decisiones y la implementación de propuestas técnicas.

La CNC/91 determinó los siguientes contenidos:

- (i) Un marco jurídico que garantiza un orden político, económico y social.
- (ii) En el Título XII “Del régimen económico y de la hacienda Pública”, el Capítulo II sobre los planes de desarrollo y el Capítulo III sobre el presupuesto.
- (iii) El artículo 339 mediante el cual se precisa el contenido y el propósito de los planes de desarrollo.
- (iv) El artículo 340 a través del cual se crea el Sistema Nacional de Planeación y los consejos de planeación.

---

<sup>16</sup> Ver Anexo 3.

Los anteriores principios fueron reglamentado a través de la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que definió:

- (i) Los propósitos generales de la planeación.
- (ii) La organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de Planeación.
- (iii) Los procedimientos para la elaboración, aprobación y ejecución de los Planes de Desarrollo.
- (iv) Los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales.
- (v) Los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo.
- (vi) Modificaciones correspondientes, conforma a lo establecido por la Constitución Nacional.

Los Entes Territoriales también cuentan con una normatividad para la formulación de las Políticas Públicas, entre las que se encuentran:

- (i) Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico de Presupuesto
- (ii) Ley 388 de 1997 - Plan de Ordenamiento Territorial
- (iii) Ley 1098 de 2006 - Planes de Desarrollo Municipal y Departamental.
- (iv) Ley 136 de 1994 - Rendición de cuentas que deben realizar los gobernantes.
- (v) La Ley 60 de 1993 - Sistema General de Transferencias.
- (vi) Las Leyes orgánica de desarrollo (152 de 1994) y de presupuesto (38 de 1998, 179 de 1994 y 225 de 1995).
- (vii) Ley 550 de 1999 - Intervención del Estado en la economía para la reactivación empresarial.
- (viii) Ley 617 de 2000 me- Racionalización del gasto público.
- (ix) Ley 715 de 2001 – Regulación de los recursos y las competencias a través del Sistema General de Participaciones

La formulación de las políticas públicas en Colombia tiene como referente central la elaboración, implementación y seguimiento de los planes de desarrollo que establece la ley. El primero, el Plan de Desarrollo Nacional<sup>17</sup>, la planeación a cuatro años del país se sustenta sobre el plan de gobierno del presidente.

---

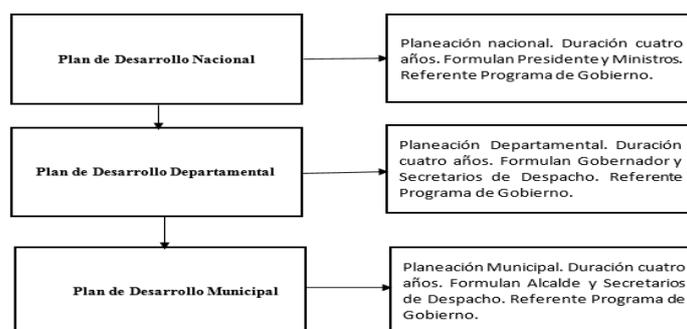
<sup>17</sup> El Plan Nacional Desarrollo es la base de las políticas gubernamentales de los presidentes de Colombia para ello la Constitución y la Ley han ordenado la práctica de la planeación en Colombia. El marco jurídico fue definido por La Constitución política de Colombia de 1991 en su artículo 339

El segundo, el Plan de Desarrollo Departamental<sup>18</sup>, responde a la planeación por cuatro años del departamento, se articula las políticas nacionales definidas en el Plan Nacional. Su formulación se cimienta en el programa de gobierno del gobernador.

El tercero, el Plan de Desarrollo Municipal. Establece la planeación a cuatro años del municipio. Los ejes básicos para su construcción son el programa de gobierno del alcalde y los planes de desarrollo nacional y departamental.

En los Planes de Desarrollo (PD), además de quedar consignadas las políticas públicas, programas, proyectos y acciones. Se definen los recursos financieros según la capacidad presupuestal del gobierno central y los entes territoriales.

#### GRÁFICO 4.1. Planes de desarrollo y articulación regional



Fuente: elaboración propia

---

del Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo". Reglamentado por la Ley 152 de 1994, las bases del Plan del presidente electo son las propuestas de campaña presentadas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil en el momento de su inscripción como candidato, conocidas como el programa de gobierno. Adicionalmente, dicho marco legal también vincula la participación de diversos sectores de la Sociedad Civil por medio del Consejo Nacional de Planeación para la elaboración del mismo.

<sup>18</sup> El Artículo 339 de la Constitución Nacional de Colombia establece que las entidades territoriales deben elaborar y adoptar de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo, con objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. El Plan de Desarrollo es el instrumento de planificación que orienta el accionar de los diferentes actores del territorio durante un período de gobierno, en él se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo (Parte Estratégica), así como los recursos para su financiación.

Para cerrar con este punto. No se puede desconocer que la CNC/91 otorgó a la participación un papel preponderante en la gestión pública. Creó una serie de mecanismos y espacios que cumplen dos propósitos. El primero, fortalecer las relaciones entre ciudadanos y los gobernantes. El segundo, los ciudadanos pueden incidir en la gestión pública a través de la planeación participativa, el control social y el diseño de políticas públicas (Velásquez, 2011).

Sin embargo, el marco constitucional y normativo que definió la participación es significativamente generoso y ambicioso. Para su implementación real se necesita de diferentes recursos (logísticos, presupuestales, técnicos, tecnológicos). Pero a su vez la misma normatividad, dada su amplia diversidad y dispersión, dificulta la puesta en práctica del ejercicio participativo (Velásquez, 2011).

En el ámbito de la gestión pública se incluyen iniciativas ciudadanas significativamente amplias y complejas. La promoción y puesta en práctica de la participación, al estar bajo la coordinación de las instituciones públicas, su práctica se hace más con el ánimo de respetar el mandato constitucional que en propiciar la participación efectiva de los ciudadanos (Uribe, 2002).

La participación ciudadana al ser definida por la CNC/91 desde un imperativo normativo estableció una serie de límites que no garantizan la intervención efectiva de los ciudadanos en la gestión pública. Y también, los cambios hechos en su aparente “bondad” negaron la igualdad ciudadana y otras formas de participación alternativas de carácter social y comunitario (Pachano, 2002).

### **4.3. Contexto regional**

¿Cómo entender la función que cumple la participación en la gestión pública? Las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales existentes en el contexto regional responden este interrogante.

Las existencias de condiciones favorables fortalecen el tejido organizativo, permiten a los ciudadanos incidir en la gestión pública y redefinir sus relaciones con el territorio. Condiciones desfavorables coadyuvan a la fractura y rompimiento del tejido social y organizativo (García, 2004).

La hipótesis de trabajo en este punto sostiene, teniendo como referencia a Huntington (2002), que el crecimiento dispar de los principales indicadores socioeconómicos son resultado no solo de la incapacidad de las instituciones del Estado para dar respuestas a las necesidades de las comunidades. También, se encuentra asociadas a procesos de corrupción, clientelismo político y una débil cultura ciudadana por la defensa de lo público. Situación que favorece el aumento de las demandas ciudadanas y el aumento de la violencia.

Indicadores diferenciados entre los departamentos explican la disparidad en los procesos participativos. En el departamento del Cauca fueron claras las intenciones—de las comunidades indígenas por visibilizar sus demandas ciudadanas. A través de un número importante de acciones colectivas buscaron resignificar las relaciones políticas con sus gobernantes. En el departamento del Valle del Cauca las intenciones participativas de la sociedad civil se enmarcaron en procesos institucionales y una significativa apatía ciudadana por los temas de la gestión pública.

Algunos indicadores del contexto socioeconómico permiten comprender lo anterior. En el departamento del Valle del Cauca el 60% de su población vive en zonas urbanas y su economía se articula a través de diferentes procesos productivos encadenados, de tal manera, que le agregan valor in situ. A lo que suma, una relativa capacidad de generación de bienes y servicios para el mercado regional, nacional e internacional (PNUD, 2008).

En contraste, en el Cauca el 60% del total de su población se ubica en zonas rurales, además, es el sexto departamento del país con mayor población étnica del país. Su vocación económica es principalmente agropecuaria, sin embargo, su escasa articulación con procesos de transformación industrial no logra generar un impacto positivo sobre la economía general del (Vanegas y López, 2008).

**TABLA 4.2. Vocación económica y población-2015**

<b>Departamento</b>	<b>Vocación económica</b>	<b>Población – 2005</b>	<b>Asentamiento</b>
<b>Cauca</b>	Agropecuaria	1.268.937	60% Rural
<b>Valle del Cauca</b>	Agroindustrial	4.161.425	60% Urbana

Fuente: elaboración propia con base en datos del Departamento Nacional de Estadística [DANE]

Cuando se alude a la gestión pública se entiende como el ejercicio de funciones y acciones que son de competencia directa de las administraciones departamentales. Algunas de estas competencias son la inversión pública, la implementación de programas públicos, la provisión de servicios públicos, la regulación normativa, la promoción de la participación ciudadana.

En Colombia el Ranking de Desempeño Fiscal es un indicador que da cuenta sobre la administración que hacen los entes territoriales de los recursos financieros. Indicador que al estar a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), evalúa la administración de las transferencias del gobierno nacional y los recursos propios que se generan por impuestos como industria y comercio, predial unificado, impuestos a juegos de azar, sobretasas, entre otros.

Para el periodo 2008 – 2011 los datos indican que en la gestión financiera el Cauca mantuvo indicadores positivos por encima del departamento del Valle. Al disminuir la magnitud de su deuda y la dependencia de las transferencias de los recursos nacionales fortaleció su capacidad para generar ingresos propios logrando obtener un indicador de desempeño fiscal positivo.

El departamento del Valle del Cauca, si bien, mostró algunos resultados positivos en el manejo de la deuda y los ingresos por recursos propios. Presentó un aumento negativo en funcionamiento y dependencia de las transferencias de recursos nacionales, disminuyendo su capacidad de ahorro interno. Su posición en el ranking nacional no fue la mejor al descender del puesto 15 al 20 entre 32 departamentos.

**TABLA 4.3. Ranking de desempeño fiscal 2008-2011**

Departamento	Año	Indicador Fiscal	Posición
VALLE	2008	62,05	15
	2011	66,79	20
CAUCA	2008	49,28	29
	2011	75,31	3

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2008-2011)

Los resultados negativos administrativos y fiscales en el departamento del Valle del Cauca se explican por diversos factores. La falta de planeación del gasto

y las desmesuradas inversiones presupuestales. La priorizaron de programas y proyectos que poco aportaron al cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo Departamental (PDD). Así como, metas de impacto social y económico para la población se dejaron de lado.

El departamento al superar los límites del 50% de los gastos de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación, tuvo que tomar medidas administrativas para cambiar de categoría especial a primera categoría.

El cambio de categoría significó que a partir del año 2011 el departamento dejó de recibir menos ingresos del Sistema Nacional de Transferencias (SGP)<sup>19</sup> para invertir en sectores claves como salud, educación, saneamiento básico y agua potable; así como, la disminución obligatoria en los gastos referidos a la contratación de personal y gastos de funcionamiento.

La alta inestabilidad política que vivió este departamento en el año 2010 por la destitución del Gobernador Juan Carlos Abadía Campo, a su vez produjo que el gobierno nacional decidiera la aplicación de la correspondiente Ley de Garantías<sup>20</sup>. La misma Ley decretó el congelamiento de la contratación de personal para la gobernación y la prohibición de la celebración de convenios interadministrativos, por lo tanto, impidió el avance de varios proyectos relacionados con el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo Departamental. Para este mismo año se presentó una de las olas invernales más fuertes en los últimos 50 años, priorizando las inversiones financieras en la recuperación de los municipios afectados por este fenómeno climático.

En el tema étnico-racial ambos departamentos tienen en términos de concentración absoluta el asentamiento de los dos grupos étnicos con mayor peso poblacional del país. Según, los datos del censo 2005, en el departamento del Cauca el 42% de la población se auto reconoció perteneciente a un grupo étnico (Indígena 20.5% y Afrodescendiente el 21.1%). En el Departamento del Valle del Cauca el 27,2% de la población se auto reconoció como afrocolombiana (Castillo

---

<sup>19</sup> El Sistema General de Participaciones (SGP) está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios -, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación, saneamiento básico y agua potable.

<sup>20</sup> La Ley 996 de 2005 o Ley de Garantías prohíbe a los gobernadores, alcaldes, secretarios, gerentes y directores de Entidades Estatales del orden municipal, departamental y distrital celebrar convenios interadministrativos para ejecutar recursos públicos durante los cuatro (4) meses anteriores a cualquier elección popular.

et al., 2010). En el ámbito nacional diez de cada cien personas se auto reconocieron como afrodescendiente, tres de esas diez personas se ubicaban en estos dos departamentos (Colombia, Ministerio de Cultura de Colombia, 2010: 3).

**TABLA 4.4. Población afrodescendiente-2005**

Departamento	Total	% en el departamento	% nacional
Valle del Cauca	1.090.943	27.2%	2.6
Cauca	255.839	21.1 %	0.6%
Total afrocolombianos en Colombia	4.273.722		10.31%

Fuente: Colombia, Ministerio de Cultura de Colombia (2010: 4)

Si bien en ambos departamentos existe un amplio abanico de organizaciones sociales se presentan diferencias significativas. En el Valle del Cauca las organizaciones se caracterizan por ser diversas y dispersas. El grueso de su población no tiene algún nivel de pertenencia y adscripción algún tipo de organización social. Entre todas las afiliaciones que más sobresalen son las religiosas mientras que las afiliaciones a organizaciones comunitarios, gremios, ONG, étnicas, sector población son relativamente bajas (PUND, 2008).

En el Cauca, el grueso de organizaciones se asienta en la ciudad de Popayán. Se presenta un tejido de organizaciones sociales y comunitarias diverso, heterogéneo y con metas diferenciadas. Existen organizaciones no gubernamentales como fundaciones y corporaciones con fines altruistas enfocadas en ayudar a jóvenes, discapacitados, adultos mayores. Otro tipo de organizaciones se orientan a la defensa de causas religiosas, culturales, étnicas, de desarrollo comunitario, de género y ambientalistas. Se presentan dificultades para articular conjuntamente acciones en torno a la gestión pública.

En el ámbito rural las organizaciones indígenas cuentan con un fuerte tejido social y organizativo que les permite un significativo dinamismo comunitario y político. Las organizaciones que destacan son el Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC-, la Ruta Pacífica de Mujeres y los Consejos Comunitarios (Usaid, Fundación Foro Nacional por Colombia, Programa ADAM, 2009).

En el departamento del Cauca hacen presencia ocho grupos indígenas establecidos en cerca de una tercera parte del territorio. Los grupos indígenas más representativos son: Paez, grupo étnico con más de 120.000 habitantes; Totoró, compuesto por casi 5.000 habitantes, Guambiano, suman más de 16.000 personas

y conservan su idioma propio (Namuy wam); Yanacona, suman más de 25.000 personas; Coconucos, son aproximadamente 7.000 personas; Eperara Siapidara, son cerca de 2.600; Inga, su población se estima en 1.500 habitantes aproximadamente; Pubenense no aparecen en las estadísticas oficiales pero son cerca de 2.000 personas (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2018).

Las comunidades indígenas cuentan con una forma propia de gobierno reconocida por la CNC/91, - art. 329, 330 y 357 -. Su organización política administrativa son los resguardos entendidos como territorios autónomos. La autoridad se ejerce mediante los cabildos conformados por un gobernador principal, un suplente, un alcalde mayor o capitán, secretario, tesorero y alguaciles. La mayoría de las comunidades indígenas están agrupadas en torno al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), organización que representa a ciento diez cabildos indígenas del departamento, agrupados en nueve zonas en el territorio (Almendra, 2010).

En contraste en el departamento del Valle del Cauca, se estima una población indígena de 10.319 personas que habitan en 27 resguardos y 35 asentamientos. Con niveles organizativos no tan significativos y sólidos como los de las comunidades indígenas del departamento del Cauca (Donado, 2014).

El sector sindical tiene una mayor presencia en el departamento del Valle. Esto se explica por una alta presencia de gremios industriales. Según las cifras de la Escuela Nacional Sindical para el año 2008 el departamento del Valle contaba con un total de 229 sindicatos con 72.531 afiliados que constituían el 8.82% del total nacional. En cambio, el Cauca tenía 68 sindicatos que agrupaban un total de 14.800 afiliados, correspondiente 1.8% del total nacional.

**TABLA 4.5. Sindicatos activos y afiliados-2008**

Departamento	Sindicatos	% Nacional
Cauca	68	2.32
Valle del Cauca	229	7.81
<b>Total nacional</b>	<b>2293</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Escuela Nacional Sindical (2009: 8)

La tasa de homicidios en el Valle del Cauca para el año 2011 fue de 33 x 100.000 hab. (Policía Nacional de Colombia, 2011). Aunque el departamento del Cauca presentó tasas de violencia por debajo del promedio nacional 4 x 100.000 hab. (Policía Nacional de Colombia, 2011). Popayán su ciudad capital ocupó el quinto lugar del país con una tasa de violencia de 39 x 100.000 hab. Estas cifras

daban cuenta del crecimiento de la delincuencia y el crimen organizado fenómenos ligados al narcotráfico, secuestro y extorsiones, así como la presencia de grupos armados como la FARC-EP, hoy en día grupo desmovilizado, y, grupos al margen de la ley.

Las cifras relacionadas con el desplazamiento forzado resultado del conflicto armado interno fueron dispares. En el departamento del Cauca fueron superiores las cifras de expulsión de familias y personas. Situación que se explica por el recrudecimiento del conflicto armado interno. Su posición geoestratégica, al comunicar al sur del país con el Valle del Cauca; la existencia de un inventario amplio de recursos ambientales y mineros; el crecimiento de la minería ilegal y de cultivos ilícitos. Convirtieron al departamento en un territorio de disputa entre grupos insurgentes, grupos paramilitares, bandas criminales y las fuerzas de seguridad del Estado.

Para el caso del Valle, fueron mayores las cifras de recepción de familias desplazadas. Situación que se explica por tener una mayor capacidad de respuesta institucional para atender a las víctimas del conflicto, brindar oportunidades laborales en el sector informal y tener una mayor mejor provisión de servicios públicos y sociales.

**TABLA 4.6. Personas desplazadas por el conflicto armado interno 2008-2011**

Año	Valle		Cauca	
	Expulsadas	Recibidas	Expulsadas	Recibidas
2008	25.088	33.557	27.691	22.178
2009	11.209	18.544	18.341	13.421
2010	9.452	16.956	16.773	10.912
2011	27.471	21.067	31.141	20.367
<b>Total</b>	<b>73.220</b>	<b>90.124</b>	<b>93.946</b>	<b>66.878</b>

Fuente: elaboración propia con base en Unidad para las víctimas (2017)

Las cifras sobre las tasas de homicidio y las referidas al desplazamiento interno, sin importar las diferencias, dieron cuenta de la baja capacidad de respuesta del Estado colombiano para tener el monopolio de la violencia (Weber, 1984). Se trata de un país real donde coexisten bajo la influencia y la presencia diferenciada, grupos guerrilleros y paramilitares, quienes con su actuar le han

conferido la “marca particular” de ser uno de los países más violentos del mundo (González, 2015).

En el ámbito de la participación política la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia reportó para las elecciones a la gobernación del Valle en el año 2007 el 47.9% del total de personas votantes frente a una abstención cercana al 51% (Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, 2018). En este proceso electoral se eligió a Juan Carlos Abadía, como gobernador para el periodo 2008–2011.

En las elecciones siguientes, correspondiente al período 2012-2015, se eligió a Héctor Fabio Useche, con un 33.1% del total de personas que votaron frente a una abstención del 49% (Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, 2018).

Fueron dos gobernadores elegidos con tasas de abstención cercanas al 50%. A demás se caracterizaron por su inadecuada administración de la gestión pública. El señor Juan Carlos Abadía, en el año 2010, la Procuraduría General de la Nación decidió destituirlo e inhabilitarlo por diez años por su indebida participación en política. Los hechos se remontan a una reunión sostenida, en el mes de febrero del 2010, con 21 alcaldes y el precandidato presidencial conservador Andrés Felipe Arias.

Los medios de comunicación, meses antes de su destitución, alertaron sobre el inadecuado manejo administrativo y poco transparente de los recursos y la cuestión pública. Situación que inevitablemente encauzó al departamento a una grave crisis fiscal y administrativa.

En marzo de 2012 la Contraloría General también destituyó al nuevo gobernador del Valle, Héctor Fabio Useche. Fue considerado responsable del detrimento de más de 40 mil millones de pesos en el contrato que la Licorera del Valle suscribió con la Unión Temporal Comercializadora Logística Integral.

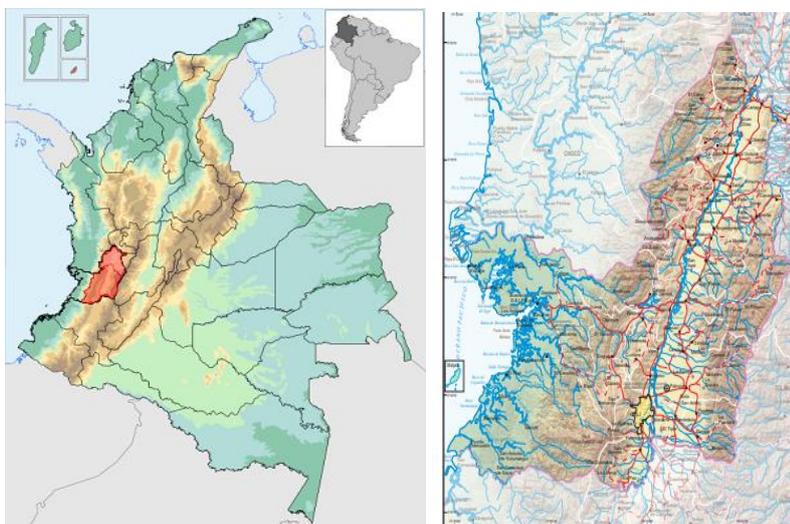
A pesar de la gravedad de los hechos la sociedad vallecaucana en general fue apática y poco hizo evidente su inconformismo. La oficina de Planeación del Departamento del Valle reconoció que en las elecciones de 2011 la mitad de su población no votó y la participación ciudadana en la gestión pública fue limitada. El resultado fue una débil participación ciudadana en defensa de lo público (Departamento del Valle del Cauca, Secretaría de Planeación, 2012).

Un factor en común que caracterizó la política en estos dos departamentos fue la incidencia de grupos paramilitares. Entre los años 1990 a 2010 la presencia del bloque Calima de las Autodefensas Unidas en la región fue resultado de un acuerdo de empresarios, agroindustriales, narcotraficantes, militares y políticos caucanos y vallunos. Los grupos delincuenciales lograron el control de un importante recurso fiscal en las gobernaciones y un número significativo de municipios (Programa de Naciones Unidas para el desarrollo [PNUD], 2014).

#### **4.3.1. Sociodemografía del departamento del Valle del Cauca**

El Valle del Cauca hace parte de los 32 departamentos de Colombia. Situado al suroccidente entre las cordilleras occidental y central de los Andes. Cuenta con una superficie de 22.140 km<sup>2</sup> lo que representa el 1.9 % del territorio nacional. Limita al norte con los departamentos de Chocó y Risaralda, al sur con Cauca, al este con Quindío y Tolima. Administrativamente se encuentra dividido en 42 municipios y 88 corregimientos.

**MAPA 4.1. Departamento del Valle del Cauca**



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (s. f.a)

Según las proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, el departamento para el año 2015 contaba con 4.613.377 habitantes. Su población representa el 10% del total del país. El tejido urbano se distribuye en su ciudad capital, Santiago de Cali y ciudades intermedias del departamento, Buenaventura, Buga, Palmira, Candelaria, Tuluá, Jamundí, Yumbo y Cartago.

Su desarrollo económico e industrial, la infraestructura y conectividad vial han permitido consolidar unas adecuadas condiciones de vida para su población. La pobreza se redujo cerca de 11 puntos porcentuales al pasar del 38,9% en 2002 al 22,7% en 2014. En el año 2015 fue el segundo departamento con mejor cobertura en servicios básicos domiciliarios. Cerca del 100% con acceso a energía eléctrica, el 91,9% a alcantarillado y el 96,8% al acueducto, el 75,6% de los hogares contaba con aprovisionamiento de gas natural (Cámara de Comercio de Cali, 2015).

En conjunto el Valle, con Antioquia y Bogotá jalonan el desarrollo económico del país. La economía del departamento diversificada y, a la vez, se articula en diferentes procesos productivos encadenados. Se suma una relativa capacidad de generación de bienes y servicios para el mercado regional, nacional e internacional (PNUD, 2008).

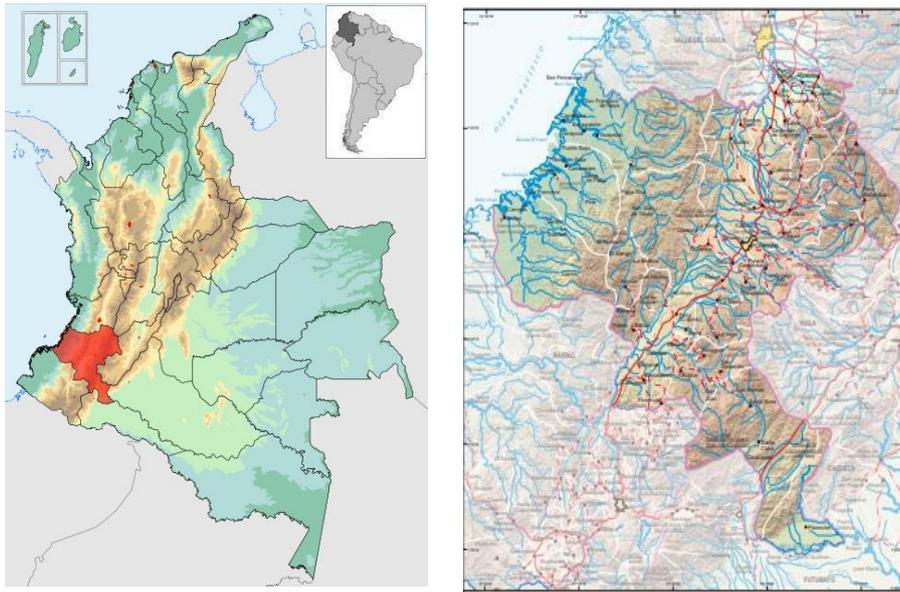
Para el año 2015, según el DANE, mientras el PIB de Colombia para los nueve primeros meses del año creció el 3,2% respecto al mismo periodo del año 2014. El PIB del Valle creció el 3,6% en el mismo periodo. Fue la industria uno de los sectores de mejor desempeño, la producción manufacturera en Cali (que incluye Yumbo, Jamundí y Palmira) creció en un 1,9% en los primeros nueve meses del 2015, superando los registros de Medellín (1,7%), Bogotá (-3,7%) y Bucaramanga (-0,5%). Las remesas provenientes de familias que viven en el exterior sumaron US\$923 millones entre enero y septiembre de 2015 tuvieron un crecimiento del 5% respecto a igual lapso del 2014 (Escobar y Collazos, 2016).

#### **4.3.2. Sociodemografía del departamento del Cauca**

El Departamento del Cauca tiene una extensión total de 30.169 Km<sup>2</sup> que equivale al 2,7% del territorio nacional. Se sitúa al suroccidente entre las cordilleras central y occidental y los departamentos del Valle del Cauca, Nariño, Huila, Tolima, Caquetá y Putumayo. Hacen parte de su territorio las islas Gorgona y Gorgonilla ubicadas en el océano pacífico. Reconocido como

departamento en 1910 se encuentra dividido en 42 municipios, organizados en 7 subregiones: Bota caucana, Centro, Macizo, Norte, Oriente, Pacífico, Sur (Gobernación del Cauca, 2012).

#### MAPA 4.2. Departamento del Cauca



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi de Colombia (s. f. b)

El departamento tiene en su territorio seis áreas protegidas del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales. Es considerada una de las eco-regiones más estratégica del país por poseer la despensa hídrica del macizo colombiano. Conformado por los tres principales ríos del país: Magdalena, Cauca, Caquetá (Gobernación del Cauca, 2012).

El DANE para el año 2015 estableció una proyección de 1.397.070 habitantes. El 42% de su población se auto reconoció perteneciente a algún grupo étnico (Indígena 20.5% y Afrodescendientes el 21.1%). Ubicándose como el sexto departamento del país con mayor población étnica. El 60% de la población habita en zona rural. Solo seis de los cuarenta y dos municipios de la población urbana supera a la rural (Gobernación del Cauca, 2012).

No obstante, el crecimiento de la actividad agrícola es deficitario debido a la baja disponibilidad de tierras, el precario encadenamiento productivo, los efectos del conflicto armado, las deficiencias de la infraestructura vial y la escasez de recursos económicos. Su escasa articulación con procesos de transformación industrial no ha logrado generar un impacto positivo sobre la economía del departamento (Vanegas y López, 2008).

Las cinco regiones que componen el departamento del Cauca adolecen de una integración económica entre sí. Mientras la región norte se ha logrado integrar a su vecino departamento de Valle del Cauca. La integración de los municipios de la parte alta de la cordillera central y del macizo colombiano con la región central y la llamada Bota Caucana es precaria.

La pobreza es un fenómeno que afecta un porcentaje significativo de la población. El Cauca es el segundo departamento más pobre del país (DANE, 2015).

En el ámbito económico el PIB del Cauca, en el período 2010–2014, presentó una alta volatilidad en sus crecimientos anuales, diferente a los promedios de Colombia. Para el año 2010 el PIB presentó un crecimiento de 6.7%, mientras que al cierre del año 2014 tuvo una notable desaceleración, creciendo un 0.2%. La participación porcentual del PIB departamental en el total nacional para el año 2014 fue del 1,6%. Estos indicadores dan cuenta de las dificultades del departamento para atraer inversiones al territorio (Cámara de Comercio del Cauca, 2015).

Los grupos indígenas y afrodescendientes históricamente han presentado bajos niveles de calidad de vida, insuficiente representación política y una histórica exclusión social y política. Motivo por el cual, con la promulgación de la CNC/91 y leyes posteriores, se ha buscado garantizar sus derechos. Sin embargo, las garantías y acciones concretas que deben brindar el gobierno nacional y los entes territoriales son críticamente deficitarias.

El departamento del Cauca padece un problema estructural por la distribución, uso y tenencia de la tierra. Son constantes las tensiones entre grandes propietarios y comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. Las cifras muestran que el 46,26% de la propiedad privada es para uso agropecuario. El 33,61% es de “minorías” (115 resguardos y 17 títulos colectivos). El 16,63% pertenece al Estado e instituciones. El 3,20% son áreas protegidas; el 0,23% privados de uso no agropecuario. Pero, además en este departamento existe un

alto grado de concentración de la tierra. El 0,5% de los propietarios tiene el 25% de la superficie, en contraste con un 40% de los propietarios que cuenta con tan solo el 2% de la superficie (PNUD, 2014).

En ambos departamentos se presentan diferencias sustanciales, no solo en términos sociodemográficos también en sus economías y desarrollo industrial. Los indicadores de violencia homicida, desplazamiento interno, conflicto armado, bajas tasas de participación política, dificultades organizativas dan cuenta de los problemas estructurales que el Estado en su conjunto no logra dar respuesta.

Un porcentaje significativo de sus ciudadanos son excluidos socialmente y marginados políticos. Razón de peso que dificulta el ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Entre las situaciones que sustentan tal condición se encuentran la violencia, el narcotráfico, la marginalidad socioeconómica, y el rechazo a los partidos y líderes políticos por efecto del clientelismo (PNUD, 2008).

La baja participación política y los débiles niveles organizativos muestran un bajo compromiso político por parte de los ciudadanos en general. Así lo confirman Velásquez y González (2003) quienes reconocen que el sistema político y la cultura política en Colombia se caracterizan por la existencia de elementos culturales, que no necesariamente están claramente articulados con actuaciones colectivas para el fortalecimiento de lo público.

Los datos son una evidencia de la incapacidad de las instituciones del Estado para dar respuestas efectivas a las necesidades más sentidas de las comunidades. Esta situación ha coadyuvado al aumento de las demandas ciudadanas, las protestas sociales, la presencia de grupos insurgentes y paramilitares en la región, así como altas tasas de corrupción política y parapolítica.

## **CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DE RESULTADOS**

---

Mientras en el capítulo anterior mostramos la participación como institución, aquí es la participación como cuestión. Los gobernantes justifican su ejercicio del poder político. Los ciudadanos expresan sus intereses, cuestionando las decisiones y manifestando las asimetrías del poder.

Metodológicamente para la evaluación de la participación institucional se recurre al enfoque secuencial de Jones (1970, citado en Muller, 2006: 54). No se aborda la última fase, - resolución final del problema -, la razón la participación no tiene principio y fin, al contrario, está en transformación. Se expone la efectividad en el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas en los PDD comparando lo programado versus lo realizado. Las fuentes utilizadas versiones oficiales de los PDD y los informes de rendición de cuentas.

La participación no institucional se muestra con la cuantificación de las acciones sociales colectivas identificadas en la prensa. La intención de los actores es influir en la gestión pública para tener respuestas a intereses no resueltos y necesidades no atendidas; incidir en la generación de cambios; y, la capacidad/incapacidad del Estado para el manejo de los conflictos (McAdam, 1999; Rucht 1999).

Con los significados el corpus argumentativo utilizado por los actores justifica los usos dados a la participación. Interpretarlo, a partir de las entrevistas, es descubrir los intereses y las intenciones que hay detrás de los argumentos (Santander, 2011).

### **5.1. Uso de la participación institucional**

La CNC/91 define que los mandatarios locales son los encargados de administrar la participación. Lo hacen con la expedición de leyes, decretos, ordenanzas y la formulación del Plan de Desarrollo Departamental (PDD). Este Plan es el norte del trabajo para la gestión del desarrollo local y la planeación del territorio en un periodo de cuatro años.

### **5.1.1. Fase 1. Identificación del problema**

No se puede olvidar que la fase uno es donde el problema se integra al trabajo gubernamental. Implica su surgimiento y la inscripción en la agenda.

La participación existe como problema en la medida en que gobernantes y ciudadanos reconocen la existencia de variables que dificultan el cumplimiento de sus funciones sustantivas. Variables externas hacen parte del contexto sociopolítico. Variables internas son las debilidades de la arquitectura institucional (políticas, financieras, técnicas, tecnológicas, logísticas).

En Colombia la ley posibilita la intervención de la sociedad civil en la formulación de los PDD. Conjuntamente, gobernantes y ciudadanos, identifican las amenazas y oportunidades del territorio, así como las debilidades y fortalezas de las administraciones departamentales. Con la identificación de los problemas se definen las políticas públicas, programas, proyectos y acciones para su solución.

En ambos departamentos al inicio del periodo del gobierno para la formulación de los PDD se contó con la participación de delegados de diferentes sectores sociales, económicos, culturales ambientales y políticos. La participación como problema se reconoció al momento de quedar inscrito en agenda gubernamental.

Los diagnósticos de los PDD, formulados a través de metodologías participativas, - foros, talleres, conversatorios, asambleas ciudadanas -, dieron cuenta de la participación como problema a partir de los siguientes aspectos.

a. En el Valle del Cauca:

Variables externas:

- (i) La participación de las organizaciones diversa y dispersa.
- (ii) El grueso de la población con bajos niveles de pertenencia a algún tipo de organización.
- (iii) Delitos violentos, agresión intrafamiliar y desplazamiento forzado.
- (iv) Aumento en los enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los grupos armados.
- (v) Bajo capital social de la participación y el ejercicio pleno de ciudadanía para la defensa de lo público.
- (vi) Débil incidencia de los ciudadanos en la gestión pública territorial.

- (vii) Actores contradictores al Estado que buscaban incidir en la gestión pública a través de la protesta social.
- (viii) Apatía ciudadana y débil tejido social organizativo
- (ix) ONG y academia reconocieron la necesidad de hacer parte y fortalecer la participación

Variables internas

- (i) Débil compromiso de los gobernantes para fortalecer la participación ciudadana.
- (ii) Bajos presupuestos oficiales para la implementación de las políticas públicas, programas y proyectos de capacitación.
- (iii) Baja capacidad técnica, falencias técnicas y logísticas.

b. Para el departamento del Cauca:

Variables externas

- (i) En la ciudad de Popayán se encuentra el grueso de organizaciones sociales.
- (ii) Dificultades para articular apuestas colectivas de construcción del territorio. En el ámbito rural se identifican organizaciones con un fuerte tejido social y organizativo.
- (iii) Se presenta violencia de género en el marco del conflicto armado. El desplazamiento forzado afectó de forma más drástica a las mujeres.
- (iv) La población rural presenta condiciones de precariedad económica.
- (v) Discriminación y violencia con graves consecuencias en los entornos familiares.
- (vi) El departamento del Cauca ha sido un territorio en disputa por actores armados.
- (vii) Incapacidad de las élites terrateniente y política por generar un desarrollo industrial agroindustrial y definir una política integral rural
- (viii) Indígenas, afrodescendientes y campesinos se vincularán con la siembra y procesamiento de cultivos de hoja de coca y marihuana.
- (ix) Erradicación de cultivos de uso ilícito con químicos que afectan los ecosistemas.
- (x) Región de disputa entre la insurgencia guerrillera y el Estado.

Variables internas:

- (i) La instauración de los canales institucionales se hace más por cumplir con la ley.
- (ii) Débil acompañamiento técnico, bajas partidas presupuestales para garantizar su funcionamiento, - transporte, fotocopias, alimentación, movilización.
- (iii) Débil compromiso de delegados con sus comunidades y organizaciones.
- (iv) Mandatarios territoriales descalifican las movilizaciones sociales.

**TABLA 5.1. Fase 1. Identificación del problema**

Variable	Indicador	Característica	
		Valle	Cauca
Externas	Conflicto	Delitos violentos y desplazamiento forzado.	Violencia de género
			Epicentro de guerra
	Capital social	Débil defensa de lo público	La participación bajo interés en la agenda gubernamental.
	Sociedad civil	Necesidad de fortalecer la participación.	Los gobernantes desconocen y descalifican las acciones sociales colectivas.
Internas	Institucional	Débil apoyo gubernamental	Formalidad de la ley
		Baja capacidad técnica	Débil apoyo gubernamental
	Organizativo		Débil compromiso de representantes
			Tensión gobernantes - ciudadanos

Fuente: elaboración propia con base en Gobernación del Valle del Cauca (2008); Gobernación del Cauca (2008); entrevistas a funcionarios públicos, líderes sociales y representantes de ONG y del sector académico

Para ambos departamentos, según la tabla 5.1. la variable externa más relevante estuvo asociada al conflicto armado interno. Mientras que la variable interna presentó en el indicador institucional las mayores dificultades. El indicador organizativo se dio solo para el Cauca.

Características diferenciadas dan cuenta que en el Valle los actores sociales reconocieron la necesidad de fortalecer la participación para incidir en la gestión pública. En contraste, en el Cauca los mandatarios locales presentaron un bajo interés por implementar la participación, así como, poco interés por reconocer el alcance político de las movilizaciones sociales.

### **5.1.2. Fase 2. Desarrollo del programa**

Los PDD tienen una visión y principios que orientan sus objetivos y metas. Sus propósitos centrales son el desarrollo económico, la garantía de los derechos, la transparencia y la eficiencia.

La hipótesis de trabajo en este punto señala que la formulación de las políticas públicas se hace a partir de la norma y no de un conocimiento tácito. Retomando a Norambuena, sobre su disertación en torno al conocimiento tácito en Kuhn, las administraciones territoriales formulan la política pública a partir de reglas explícitas, dejando de lado los procesos de aprendizaje, semejanza e imitación (Norambuena, 2011).

#### **5.1.2.1. La política de participación del Valle del Cauca**

El PDD del departamento del Valle del Cauca 2008-2011 “Buen gobierno, con seguridad lo lograremos”, definió catorce principios, cinco ejes estratégicos. Los objetivos específicos se articularon con los lineamientos, estrategias y metas.

Los catorce principios que orientaron el objeto misional del PDD, carecieron de contenido. Después de realizar una lectura del documento, se concluyó que cinco principios estaban relacionados con la participación:

- (i) Coordinación: Capacidad técnica y política para dar respuestas a las contingencias del contexto y demandas ciudadanas.
- (ii) Participación: Intervención de los ciudadanos y las organizaciones sociales en la gestión pública.
- (iii) Planeación: Referente técnico para lograr un crecimiento sostenido y responsable.
- (iv) Cooperación: Colaboración y asociación entre la Gobernación y actores interesados en la gestión pública.

De cinco ejes definidos, tres aludieron a la participación. En el eje de Convivencia Pacífica y Seguridad los ciudadanos eran coparticipes en la

construcción de la paz y vigilaban el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario. En un contexto sociopolítico inmerso en un conflicto armado interno donde coexisten actores armados, se exigió a los ciudadanos “neutralidad”.

El eje de Bienestar y Desarrollo Social protegió los derechos de la población en situación de vulnerabilidad. Los beneficiarios participaban en los asuntos referidos al mejoramiento de su calidad de vida.

El eje de la Gerencia Social coordinó la transparencia y el control social con actores interesados.

**TABLA 5.2. Fase 2. Desarrollo del programa-Valle del Cauca**

Variable	Indicador	Característica
Paz y DIH	Convivencia Pacífica y Seguridad	Participación ciudadana y protección de los DDHH y DIH.
Bienestar	Bienestar y Desarrollo Social	inclusión población vulnerable - protección de derechos y cumplimiento de deberes ...
Control social	Gerencia Pública, Transparencia y Buen Gobierno	Transparencia en las decisiones, cohesión social, confianza y liderazgo.

Fuente: Gobernación del Valle del Cauca (2008: 15-25)

En cada uno de los ejes estratégicos el PDD definió objetivos, lineamientos, estrategias y metas de resultado. Sin embargo, al no formular una política pública de participación se fragmentó en diferentes estrategias.

En el eje estratégico Convivencia Pacífica y Seguridad la meta definida no estuvo acorde a lo propuesto. Apoyar un 10% de los Municipios significó cobijar cinco de los cuarenta y dos municipios del departamento.

Al articularse con la política nacional de Seguridad Democrática se buscó que los ciudadanos participaran en redes de cooperantes, antes que, definir una política pública de convivencia, seguridad y cultura ciudadana.

**TABLA 5.3. Defensa de la vida**

<b>Eje Estratégico: Convivencia Pacífica y Seguridad</b>		
<b>Objetivo</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Metas</b>
Defender el derecho a la vida, honra y bienes de los ciudadanos, la participación ciudadana y el acceso a la justicia	Garantizar la participación.	Apoyar un 10% de Municipios.
	Incrementar redes de cooperantes.	Implementar un sistema de prevención y control de la violencia

Fuente: Gobernación del Valle del Cauca (2008: 3)

La participación de las víctimas del desplazamiento forzado, según la tabla 5.4, se propuso a través del trabajo interinstitucional. Las metas estipularon la implementación de comités y formulación de planes de atención.

Fueron metas ambiciosas. Algunas de ellas buscaron alcanzar objetivos iguales con nombres diferentes, por ejemplo, el modelo de intervención del Bajo Calima y los Laboratorios de Desarrollo de Paz. Ambos pretendieron la participación de las comunidades en el control social y la exigibilidad de garantías al Estado.

**TABLA 5.4. Población desplazada**

<b>Eje Estratégico: Convivencia Pacífica y Seguridad</b>		
<b>Objetivo Específico</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Metas</b>
Fortalecer la defensa y promoción de los derechos de población desplazada.	Articular el trabajo interinstitucional.	Conformar Comités.
		Apoyar la atención integral de los municipios.
		Plan Integral Único Departamental.
		Atender víctimas.
	Fortalecer la reconciliación.	Consolidar modelo de intervención del Bajo Calima.
		Capacitar en derechos
		Fortalecer cultura de paz
	Laboratorio de desarrollo	

<b>Eje Estratégico: Convivencia Pacífica y Seguridad</b>		
<b>Objetivo Específico</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Metas</b>
		y paz.

Fuente: Gobernación del Valle del Cauca (2008: 5, 6)

El PDD definió que la participación de la población vulnerable se haría mediante políticas públicas sociales en los municipios. Este objetivo apuntó por una política macro de participación de sectores poblacionales excluidos.

Mediante la participación efectiva y la garantía de los derechos de las personas en situación de discapacidad, mujeres, minorías sexuales, indígenas, afrocolombianos, desplazados, entre otros, se buscó hacer cumplir la normatividad propia.

La normatividad de la participación establece, entre otros aspectos, la instauración de comités, mesas, espacios, foros, asambleas para promoción y facilitar la participación de estos grupos poblacionales en la gestión pública.

**TABLA 5.5. Grupos étnicos, tercera edad, jóvenes, adolescentes y niñez**

<b>Eje Estratégico: Bienestar y desarrollo social</b>		
<b>Objetivo Específico</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Metas</b>
Promover, coordinar y supervisar, la puesta en marcha de políticas públicas sociales en los municipios.	Formación a la comunidad para participar en el desarrollo local.	Impactar a un 30% de la población.
	Ampliar y fortalecer los espacios y escenarios de intervención comunitaria.	Apoyar la implementación de políticas públicas sociales.
		Fomentar la organización comunitaria.
	Desarrollar alianzas con las alcaldías.	Garantizar la participación ciudadana.
	Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional.	No se establecieron metas
Política Departamental	Pública de	No se establecieron metas

<b>Eje Estratégico: Bienestar y desarrollo social</b>		
<b>Objetivo Específico</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Metas</b>
	Juventud.	
	Formular e implementar Política Pública de Infancia y Adolescencia.	No se establecieron metas
	Cumplimiento de las leyes especiales para proteger a poblaciones vulnerables.	Impactar a de la población infantil, adolescente, joven y adulta mayor.
		Fortalecer procesos organizativos étnicos.

Fuente: Gobernación del Valle del Cauca (2008: 19-21)

La importancia del Consejo de Política Social radica en el trabajo interinstitucional. Es un espacio “rector” donde se definen las políticas sociales y la participación ciudadana.

Como se presenta en la tabla 5.6. El PDD propuso conformar y poner en funcionamiento este consejo. Sin embargo, no definió diagnósticos participativos para identificar las principales necesidades en lo social.

La propuesta del PDD fue por la articulación y el trabajo conjunto con los 42 municipios del departamento. A partir del trabajo conjunto con la sociedad civil se aportaría a la formulación, implementación y seguimiento de políticas sociales.

**TABLA 5.6. Políticas sociales**

<b>Eje Estratégico: Bienestar y desarrollo social</b>		
<b>Objetivo Específico</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Metas</b>
Fortalecer las políticas sociales.	Fortalecer Consejos Municipales.	El 100% de los Consejos Municipales responden a lineamientos nacionales y articulados a la política departamental.
	Fortalecer Consejo Departamental de Política Social (CDPS).	Integrar y articular políticas Públicas de desarrollo social.
	Realizar acuerdos	Los municipios tendrán

<b>Eje Estratégico: Bienestar y desarrollo social</b>		
<b>Objetivo Específico</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Metas</b>
	con entidades departamentales.	proyectos sociales.
	Convocar entidades de la sociedad civil.	Los municipios establecerán alianzas.

Fuente: Gobernación del Valle del Cauca (2008: 21)

Un último objetivo fue la protección de los derechos y deberes de actores en situación de vulnerabilidad, - mujeres, LGTB y grupos étnicos -. Este objetivo garantizó los derechos de estos grupos a partir del mejoramiento de sus ingresos económicos, el fortalecimiento organizativo, la promoción y la implementación de planes y programas. Según la tabla 5.7. no pasa desapercibido los bajos porcentajes definidos para el cumplimiento de las metas.

**TABLA 5.7. Eje estratégico Bienestar y Desarrollo Social**

<b>Eje Estratégico: Bienestar y desarrollo social</b>		
<b>Objetivo Específico</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Metas</b>
Programas para disminuir las diferentes discriminaciones.	Convenios interadministrativos.	Un 5% de mejoramiento en los ingresos de grupos organizados.
		Fortalecimiento del 40% de grupos de mujeres y LGTB
	Recursos y apoyo de cooperación.	Planes y programas de género y grupos étnicos.

Fuente: Gobernación del Valle del Cauca (2008: 22)

### **5.1.2.2. La política para la participación del Cauca**

El PDD 2008–2011 del Cauca, a diferencia del Valle, tuvo en cuenta las políticas, nacionales y departamentales de los mandatarios que le precedieron. Estableció ocho objetivos, tres dimensiones y una serie de objetivos.

El PDD se articuló con los siguientes planes y propuestas:

- (i) Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” (2006-2010), alineándose con la Política de Defensa y Seguridad Democrática.
- (ii) “Visión Colombia II Centenario: 2019”, y, buscó materializar metas bastante ambiciosas en materia de paz, justicia social, infraestructura, calidad de vida, productividad, competitividad, consolidación de la democracia pluralista, democracia de libertades.
- (iii) Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3461 “Acciones y estrategias para impulsar el desarrollo sostenible del departamento del Cauca”. Se retomaron, entre otras estrategias, la lucha contra la pobreza, el mejoramiento de la infraestructura para la competitividad y el desarrollo, el desarrollo sostenible del Macizo Colombiano, la generación de condiciones para superar los conflictos por la tierra, el mejoramiento en los servicios públicos y la sostenibilidad fiscal del departamento.
- (iv) PDD del Cauca “Por el derecho a la diferencia” (2004-2007). Retomó las políticas, planes y programas que sobresalieron por su pertinencia y eficacia.
- (v) “Agendas de Discusión para la Inclusión de los Planes de Desarrollo Municipales”. Retomó los procesos en el ámbito de la planeación (Gobernación del Cauca, 2008).

El PDD del Cauca definió ocho objetivos cuatro de ellos relacionados con la participación (Gobernación del Cauca, 2008):

- (i) Consolidar la Política de Seguridad Democrática a través de los acuerdos de voluntades.
- (ii) Contribuir en la búsqueda de soluciones al conflicto armado.
- (iii) Fortalecer iniciativas encaminadas para convivencia ciudadana.
- (iv) Lucha contra la corrupción pública.

Estos objetivos buscaron dar respuestas a tres problemas estructurales del departamento: el conflicto armado interno, los altos índices de violencia ciudadana y la corrupción.

Para enfrentar el conflicto armado interno se retomaron los acuerdos de voluntades entre gobierno nacional y sociedad civil. Su propósito fue implementar la política nacional de seguridad democrática para recuperar el orden público rural, la seguridad en las carreteras y la confianza inversionista de capitales transnacionales.

Está política fue fuertemente criticada por actores nacionales y la comunidad internacional. Las graves vulneraciones a los derechos humanos se corroboran con acciones extrajudiciales como los “falsos positivos”. Ejecutados por miembros de la fuerza pública estuvieron dirigidas contra “habitantes” de calle y “marginados” sociales. Se hizo seguimiento y judicialización a líderes sociales, periodistas, políticos, y miembros de ONG.

El PDD buscó fortalecer la cultura ciudadana mediante propuestas de cultura de paz y no violencia incentivando la participación de la sociedad civil como constructora de paz y convivencia. Con el respeto al DIH el gobierno departamental buscó contribuir a una salida negociada al conflicto armado interno, dejando de lado posibles acciones de diálogo con actores armados para no involucrar a la población civil.

En su conjunto los objetivos buscaron fortalecer la seguridad ciudadana en el departamento bajo la dirección y coordinación del gobierno nacional.

La participación buscó ser un ejercicio ciudadano para el control social y veedurías ciudadanas a la gestión pública. Pero, no hizo mención a la participación de actores como partidos políticos, organizaciones indígenas, gremios y Ministerio Público.

El PDD definió tres dimensiones. Con la gobernabilidad fortalecer la legitimidad de la autoridad gubernamental. Con el crecimiento económico sostenible y desarrollo social dinamizar un modelo económico de desarrollo departamental. Con la administración interna y modernización la eficiencia de los recursos y la transparencia pública.

**TABLA 5.8. Dimensiones PDD Cauca**

<b>Dimensión</b>	<b>Justificación</b>
Gobernabilidad	Ajustar la estructura institucional para recuperar la legitimidad de la sociedad civil.
Crecimiento Económico Sostenible y Desarrollo Social	Gestiones para el desarrollo regional, la especialización de la estructura productiva y modernización.
Administración interna y modernización	Mejorar la credibilidad de la sociedad y generación de confianzas.

Fuente: Gobernación del Cauca (2008: 30, 53, 110)

En el ámbito de la política pública de participación el PDD definió dos dimensiones. La primera el fortalecimiento de la democracia participativa mediante la promoción de la participación, uso de redes ciudadanas para el control social y el fortalecimiento del sistema de participación.

La segunda, el reconocimiento a las comunidades indígenas y afrodescendientes. Con el fortalecimiento de espacios colectivos y su apoyo en la formulación de planes de vida, plan regional de vida, proyectos de inversión. Además, la gestión ante el gobierno nacional para el cumplimiento de acuerdos en materia de tierras.

La política de participación fue claramente diferenciada. En lo urbano con la planeación del desarrollo local, el control social y la cogestión para la búsqueda de soluciones. En lo rural la garantía de los derechos de los grupos indígenas y afrodescendientes. En la coordinación y administración existencia de un fuerte paternalismo gubernamental acompañado de una débil intervención los ciudadanos en la cogestión de la política pública.

**Tabla 5.9. Eje: Política pública de participación**

<b>Propósito</b>	<b>Objetivos</b>
Fortalecimiento a la democracia y participación ciudadana	Fortalecer la participación con la presencia de comunidades y fortalecimiento al control ciudadano.
	Fortalecer la Red Departamental de Promoción de Control Social del Cauca.
	Pertenecer al SIDEPAR (Sistema Integrado de Participación Ciudadana).
	Foros regionales.
Política en materia de grupos étnicos	Política pública de pueblos indígenas.
	Apoyo a los planes de Vida y Plan Regional de Vida.
	Gestión para el cumplimiento de acuerdos.
	Política pública para comunidades afro.
	Apoyo grupos afros en consultivas.

Fuente: Gobernación del Cauca (2008: 31, 44, 45)

La garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado se concretó con una política pública articulada a diferentes planes y comités.

Un problema de tal magnitud se pretendió solucionar a través de la institucionalización de espacios ciudadanos. Buscando dar respuestas a sus consecuencias, no se tuvieron en cuenta las causas de su origen.

Este tipo de acciones corroboran que la búsqueda de soluciones al conflicto armado interno está bajo la responsabilidad del presidente y el congreso de Colombia. En cambio, los entes territoriales tienen un bajo nivel de gobernabilidad. Su capacidad política al ser poco eficaz debilita su legitimidad y autoridad política (Camou, 2001).

**Tabla 5.10. Eje: Derechos Humanos**

<b>Propósito</b>	<b>Objetivos</b>
Soluciones al conflicto armado	Formulación de una política pública de derechos humanos y DIH.
	Comité Departamental.
	Plan de acción departamental
	Observatorio de Derechos Humanos y DIH.
	Planes de acción municipal.
	Participación en Plan Nacional de Derechos Humanos y DIH.
Atención a población desplazada	Programas diferenciales y preferenciales.
	Plan Integral Único –PIU-.
	Planes Integrales Únicos –PIU- municipales.
	Comité departamental de Atención a la población Desplazada.

Fuente: Gobernación del Cauca (2008: 40, 44, 45)

El PDD propuso la creación de diferentes políticas públicas poblacionales. Como un mecanismo institucional para dar respuesta a la violencia de género, delincuencia, drogadicción juvenil y violencia intrafamiliar.

La participación social, bajo la coordinación del Consejo de Política Departamental, pretendió mitigar problemas estructurales. Nuevamente la participación de los grupos poblacionales estuvo bajo la coordinación de una Consejería Social. No obstante, no existió claridad en el cómo los ciudadanos participarían en la gestión e implementación de los programas y proyectos. Tampoco, quedó clara su articulación con otros ejes como el fortalecimiento a la democracia y con las políticas públicas. Postulada así la política pública social no

reconoció la existencia de grupos étnicos y a su interior la existencia de niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores y personas en condición de discapacidad.

**TABLA 5.11. Eje: Políticas públicas poblacionales**

<b>Propósito</b>	<b>Objetivos</b>
Política de género	Involucrar a la mujer al desarrollo socioeconómico y político del departamento.
Política de Juventud	Promover la participación cultural, artística y de reconocimiento.
	Consejos municipales y departamental de juventud.
	Procesos de formación ciudadana.
Consejo de política social departamental	Consejo de Política Social.
	Políticas públicas de: Infancia, adolescencia y Juventud Mujer y equidad de Género Discapacidad

Fuente: Gobernación del Cauca (2008: 44, 45, 48, 73)

El balance de esta fase da cuenta que ambos PDD concibieron la participación ciudadana como un mecanismo plurifuncional. Las funciones fueron propositivas “*hacer parte de...*” consejos, espacios ciudadanos, foros, procesos de capacitación. No obstante, no fueron contundentes al momento de definir la participación “*para que...*”. Fueron inexistentes propuestas donde los ciudadanos hicieran parte de la coordinación, implementación y seguimiento de las políticas públicas.

Con la consulta a los ciudadanos, realizada en la Fase 1, se tuvieron los referentes fundamentales para dar respuestas a las demandas de los sectores sociales. En ambos departamentos, aunque con mayor énfasis en el Cauca, la función de fiscalización se encomendó a las organizaciones comunitarias.

Las funciones referidas a la concertación, la gestión y la decisión se diluyeron en un discurso técnico y administrativo que dejó la toma de decisiones en los gobernantes y sus equipos. La participación de los ciudadanos se propuso de forma limitada, casi nula para intervenir en asuntos de interés público.

Es la forma de concebir las funciones de la política pública se presentó uno de los puntos de distanciamiento. Mientras, en el Cauca claramente se definieron las funciones de los Comités de Política Social. En cambio, en el Valle existió una omisión manifiesta.

Otro punto de distanciamiento fue de tipo técnico. En el Valle su PDD se definió a partir de principios, ejes, objetivos, lineamientos, estrategias y metas. El PDD del Cauca tuvo en cuenta las programas y planes de las administraciones nacionales y departamentales que le precedieron. Además, estableció una serie de objetivos, dimensiones y propósitos.

En conclusión, el marco jurídico colombiano ha definido unas reglas explícitas para formular las políticas públicas. Ambas administraciones departamentales las tuvieron en cuenta. Pero el Valle y, un poco menos en el Cauca, no tuvieron en cuenta los procesos de aprendizaje de los avances conseguidos por otras entidades territoriales y las administraciones que les precedieron.

Las personas entrevistadas reconocieron que en los entes departamentales es irrefutable la inexistencia de un conocimiento tácito. Se constata en (i) una débil memoria institucional, un significativo desorden técnico-administrativo y una frágil articulación interinstitucional; (ii) Alta transitoriedad de los funcionarios públicos, con una duración promedio de cuatro años, y la alta rotación en los puestos de trabajo impiden que se pongan en práctica procesos de aprendizajes efectivos; (iii) La experiencia acumulada de los funcionarios públicos se “pierde” por los procesos de recambio y los cortos periodos de la planeación local del territorio. Ninguno de estos problemas se tuvo en cuenta en los PDD y, aun menos, definieron propuestas administrativas y técnicas para superarlos.

La fase 2 - Desarrollo del programa, para ambos departamentos, deja un balance deficitario. Las políticas públicas de participación estuvieron colmadas de supuestos. No definieron propuestas en temas sensibles y fundamentales de la gobernabilidad democrática. Por ejemplo, al no existir claridad en torno a la participación y su articulación con los procesos políticos y administrativos; no se dejó explícito la forma en que se debería adelantar el trabajo interinstitucional.

Aunque se definieron mecanismos institucionales, no hubo claridad sobre cómo se llevarían a cabo los procedimientos democráticos. Se dejaron de lado las responsabilidades y las propuestas de actuación que debían asumir cada uno de los agentes institucionales.

Al final de cuentas, la inexistencia de un conocimiento tácito conllevó a que se dificultará el cumplimiento de una de las funciones sustantivas de la participación: La intervención de los ciudadanos en la gestión pública.

### **5.1.3. Fase 3. La puesta en marcha del programa**

Esta fase consiste en ilustrar la implementación de las decisiones de los gobernantes.

En perspectiva de la relación gobernabilidad y política pública se identifican las capacidades técnicas y de gestión que emplearon las administraciones departamentales.

Interesa ilustrar en términos de la efectividad, el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas en los PDD. Se trata de comparar lo programado versus lo realizado para entender las funciones que cumplió la participación. Como fuentes de información se recurrió a los informes de rendición de cuentas que por ley deben realizar los gobernadores (Ley 489 de 1998).

La hipótesis de trabajo sostiene que la política pública formulada a partir de supuesto impulsa la creación de un número considerable de espacios. El resultado final es una débil intervención de los ciudadanos en la gestión pública.

El marco jurídico colombiano hasta el año 2011 había definido un total de veintinueve mecanismos. En el ámbito sectorial un total de dieciocho mecanismos en tres dimensiones, (i) la participación, (ii) la planeación del territorio y (iii) el control social y la fiscalización. En el ámbito poblacional un total de once mecanismos para posibilitar la participación de sectores poblacionales históricamente excluidos, mujeres, niños, adolescentes, jóvenes, comunidades afrodescendientes, población en capacidad de discapacidad y víctimas del conflicto armado.

La implementación de estos espacios, según el marco normativo, no exige su obligatorio cumplimiento. Cada mandatario tiene autonomía para poner en funcionamiento aquellos espacios que considere de importancia y relevancia para facilitar la participación de los ciudadanos. En el departamento del Valle se pusieron en funcionamiento 16 espacios, mientras que en el Cauca un total de 12.

**TABLA 5.12. Fase 3. Puesta en marcha del programa**

Variable	Indicador	Característica			
		Valle del Cauca		Cauca	
		Sectorial	Poblacional	Sectorial	Poblacional
Implementación	Espacios	8	8	5	7

Fuente: elaboración propia con base en Gobernación del Valle del Cauca (2011);  
Gobernación del Cauca (2001)

#### 5.1.3.1. Mecanismos sectoriales

Las administraciones territoriales tienden a implementar los mecanismos sectoriales que legitiman su gestión, las que el gobierno central les exige convocar y los que la sociedad civil organizada propone constituir.

Los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), por su relevancia en los procesos de planeación y concertación y los Consejos de Política Social, por la formulación de las políticas públicas y sociales, son los dos mecanismos que se crean con mayor regularidad.

Los CTP tienen especial relevancia. Según la ley 152 de 1994 lo conforman diferentes sectores de la sociedad civil. Una de sus funciones es brindar un concepto y recomendaciones al PDD. Sus aportes son recepcionados por el equipo de gobierno que hace los ajustes y luego pasa aprobación de la Asamblea Departamental.

En ambos departamentos los gobernadores apoyaron la creación de los CTP. Inclusive el PDD del departamento del Cauca, en su introducción, resaltó la labor que adelantó este espacio de participación:

El Consejo Territorial de Planeación, sesionó de forma responsable y puntual, proponiendo, mediante una serie de documentos sectoriales nuevos elementos de trabajo, que fortalecieron conceptualmente el plan [...]. Damos gracias por la participación de los consejeros (Gobernación del Cauca, 2008: 9).

Sin embargo, los integrantes de ambos CTP mostraron su inconformismo por las debilidades técnicas en la elaboración de los documentos técnicos de trabajo de los PDD. En el departamento del Cauca manifestaron ante el señor Gobernador Guillermo Alberto Mosquera, mediante carta fechada el día 10 de abril de 2008, su inconformismo y preocupación por:

El Consejo Territorial de Planeación, desde el momento en que conoce el documento preliminar del Plan de Desarrollo Departamental, ha considerado que dicho documento carece de elementos y la estructura suficiente para ser considerado un PDD como tal, hecho este el que hemos coincidido con algunos de los funcionarios que desde la administración no han acompañado en diversas sesiones de trabajo (Carta del Consejo Territorial de Planeación al gobernador del Cauca. 10/04/2008).

En el departamento del Valle, fue evidente el malestar expresado por uno de los miembros del CTP. En la entrevista manifestó que “[...] muy pocas de las recomendaciones y observaciones realizadas fueron acogidas en el documento final del PDD” (entrevista a integrante del CTP del Valle del Cauca, 2014).

En ambos CTP sus integrantes mostraron un alto grado de dependencia con los equipos de gobierno. Inclusive, se dejó entrever cierta manipulación política. Siempre, según un entrevistado, se expresó desde el discurso oficial los reconocimientos a su “loable” labor, fue “puro utilitarismo” político por parte de los gobernadores y los funcionarios públicos.

Después de aprobados los PDD, la labor de los CTP se fue limitando a procesos formales. Sus integrantes asistieron a procesos de capacitación, talleres con los equipos de gobierno y reuniones de trabajo con los gobernadores.

Su propósito central se desdibujó por completo y no trascendió políticamente. Inclusive en ninguno de los dos CTP se logró identificar una estrategia de trabajo para hacer seguimiento y control social a los PDD. Como tampoco participaron activamente en los procesos de planeación del desarrollo territorial por ejemplo Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Tampoco contaron con una estrategia de comunicaciones para informar a la ciudadanía en general sobre los avances y dificultades en la implementación de los PDD.

Para los funcionarios y líderes entrevistados el balance final de los CTP, especialmente, en el proceso de planeación local fue deficitario.

El Valle le concedió un significativo interés político al Consejo de Política Social. Aunque, se constituyó al inicio de la gestión del gobernador Abadía. En el año 2010 con el nombramiento del nuevo gobernador, el señor Francisco Laurido,

se definen nuevas directrices para la formulación de la Política Social Departamental.

A través de una estrategia de articulación de las dependencias del sector social, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social, se logró: (i) la definición de los lineamientos de la Política Pública Social del Valle; (ii) la realización de Consejos de Política Social; (iii) la concertación del soporte normativo que orientó la planificación y la inversión social; (iv) la articulación nación-departamento-municipios a través de la Estrategia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema Red Unidos.

Además, este Consejo coordinó otras instancias de participación como el Comité Departamental de Discapacidad, el Consejo Departamental de Adulto Mayor, el Comité Departamental de Infancia, Adolescencia y Juventud, el Comité de Fortalecimiento Nutricional al Escolar, el Consejo Asesor de Seguridad Alimentaria, Comité Interinstitucional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, entre otros.

En términos generales el Consejo de Política Social en el Valle desempeño un papel relevante en las políticas públicas, programas y proyectos en favor de la población más pobre. No obstante, en los informes no se menciona si la sociedad civil desempeñó algún tipo de participación en los procesos de diagnóstico, formulación e implementación.

Para el departamento del Cauca el Consejo de Política Social en cuanto a sus metas obtuvo pobres resultados. No se expidió el decreto reglamentario para su puesta en funcionamiento, como tampoco, acciones conjuntas con los Comités Municipales de Política Social.

Los informes no dieron cuenta de la creación de otros mecanismos sectoriales de participación. Sin embargo, se identificaron acciones, programas y proyectos en el ámbito de la participación relacionados con los propósitos y fines de algunos de estos espacios.

Lo que se busca mostrar es que los entes territoriales, aunque no se “preocuparon” por crear los mecanismos. Con sus propuestas, de una u otra manera, dieron cumplimiento con algunos de sus propósitos.

Según los resultados de la tabla 5.13. el Valle llevó a cabo programas y proyectos relacionados con ocho mecanismos. Mientras el Cauca, con cinco de esos mecanismos.

Ambos departamentos coincidieron en adelantar programas y proyectos relacionados con los consejos departamentales de patrimonio cultural, seguridad ciudadana, participación ciudadana y control social. Así mismo se diferenciaron por darle prioridad a otro tipo de acciones. El Cauca en participación y educación, el Valle en temas relacionados con las audiencias públicas, la paz y la seguridad vial.

**TABLA 5.13. Mecanismos de participación sectorial**

<b>Mecanismos Institucionales Sectoriales</b>	<b>Valle del Cauca</b>	<b>Cauca</b>
Comité Departamental de Seguridad Vial	X	
Consejo Departamental de Patrimonio Cultural	X	X
Consejos Departamentales de Seguridad Ciudadana	X	X
Consejo Departamental de Participación Ciudadana	X	X
Juntas Departamentales de Educación	X	
Foro Educativo Departamental		X
Consejos Regionales de Paz	X	
Audiencias Públicas	X	
Veedurías Ciudadanas	X	X
Comisión de tránsito y participación comunitaria		
Comisión Departamental de política y participación ciudadana		
Comisiones de Ordenamiento Territorial		
Consejos Departamentales de ordenamiento territorial		
Consejo Superior de mediana y pequeña industria		
Comités de Convivencia Ciudadana		
Presupuestos Participativos		
Consejo Ciudadano de Control de Gestión		

Fuente: elaboración propia con base en Gobernación del Valle del Cauca (2011);  
Gobernación del Cauca (2001)

En ambos departamentos las acciones convergieron en el eje de convivencia pacífica y política pública de seguridad democrática. En el Valle se llevaron a cabo consejos de seguridad para hacer frente a los grupos armados y bandas criminales. En el Cauca sus acciones se encaminaron a fortalecer una sana convivencia. A través de la política pública incentivaron la creación de comités municipales y elaboración de manuales de convivencia. Con estas acciones se buscó dar respuesta al conflicto armado interno y la violencia urbana.

No obstante, las metas definidas en los PDD no se cumplieron. Para el Valle no se llevaron a cabo acciones para evitar el reclutamiento de jóvenes por grupos ilegales. Tampoco, resultados relacionados con la implementación de un sistema de prevención y control de la violencia.

**TABLA 5.14. Consejos de Seguridad Ciudadana**

Articulación con el PDD	Mecanismo Institucional	Acciones	
		Valle	Cauca
Convivencia pacífica y seguridad	Consejos Departamentales	Consejos de Seguridad en 34 municipios.	Política Pública en Convivencia y Seguridad Ciudadana.
			Comités de convivencia
			Manuales de Convivencia ciudadana.

Fuente: elaboración propia con base en Gobernación del Valle del Cauca (2011); Gobernación del Cauca (2001)

En el ámbito del control social los resultados encontrados entre lo planificado en el PDD y los resultados obtenidos son bastante precarios. El único resultado alcanzado fue la conformación de la Red Departamental de Control Social, sin embargo, no se informó sobre los resultados obtenidos en el seguimiento a proyectos y programas estatales.

En el Valle los resultados obtenidos hicieron referencia a una conciliación, “feria” ciudadana para solucionar conflictos vecinales, barriales y comunitarios entre los ciudadanos.

En ambos departamentos las acciones se enfocaron en el fortalecimiento de organizaciones de base. En el Cauca se capacitaron a 80 líderes, mientras que en Valle del Cauca se acompañó a las elecciones de las Juntas de Acción Comunal.

Los departamentos no adelantaron procesos para el fortalecimiento del tejido social y político. Inclusive, con las comunidades rurales no se adelantaron diagnósticos participativos para identificar sus principales problemas. Tampoco, promovieron la elaboración de propuestas cooperativas y en red para mejorar las condiciones de las poblaciones campesinas.

El Valle del Cauca promovió las audiencias públicas. Adelantadas en la administración del señor gobernador Juan Carlos Abadía, 2008 - 2010. Las audiencias públicas convirtieron la participación en un ritual institucional. Fiel réplica de los Consejos Comunitarios realizados por el presidente Álvaro Uribe Vélez. Sus propósitos fueron (i) acercar la gestión del gobierno departamental a los municipios; (ii) coordinar políticas, programas y proyectos con alcaldes; (iii) fortalecer la imagen y liderazgo del gobernador.

Los informes dieron cuenta de un estimado de 21.000 asistentes al total de las audiencias realizadas.

Aunque, este tipo de eventos contribuyó a consolidar la imagen política y la gestión del gobernador sus resultados no tuvieron los impactos esperados. Esto se explica, según los funcionarios entrevistados, por: (i) controlar la opinión de los ciudadanos, cada uno debía inscribirse previamente y dejar constancia de su opinión; (ii) los acuerdos establecidos no fueron vinculantes, su implementación obedeció más a un interés político; (iii) No hubo control social para evaluar el nivel de cumplimiento.

**TABLA 5.15. Control social**

Articulación con el PDD	Mecanismo Institucional	Acciones	
		Valle	Cauca
Fortalecimiento de la participación	Veedurías Ciudadanas	Formación para el control social.	Cartillas de veedurías.
		Plan de Mejoramiento para la Política de Juventud.	Red Departamental de Control Social.
		Conciliación	Diplomado.
	Consejo	Acompañamiento a	Capacitando a

Articulación con el PDD	Mecanismo Institucional	Acciones	
		Valle	Cauca
	departamental de participación	Juntas de Acción Comunal.	líderes
	Audiencias Públicas	Consejos comunitarios. Audiencias públicas para la rendición de cuentas.	

Fuente: elaboración propia con base en Gobernación del Valle del Cauca (2011);  
Gobernación del Cauca (2001)

Los departamentos con los municipios comparten responsabilidades en el tema educativo. No obstante, fueron pocos los resultados obtenidos como la realización de un foro educativo y la instalación de un comité. Inexistentes los espacios de encuentro entre comunidades educativas, profesores, estudiantes, padres de familia y autoridades gubernamentales. Ambos departamentos no informaron sobre los resultados obtenidos.

**TABLA 5.16. Educación**

Articulación con el PDD	Mecanismo Institucional	Acciones	
		Valle	Cauca
Bienestar y desarrollo social	Foros Educativos Departamentales		Foro Educativo Departamental.
	Juntas departamentales de educación	Instalación del Comité Departamental de educación media técnica, técnica y tecnológica.	

Fuente: elaboración propia con base en Gobernación del Valle del Cauca (2011);  
Gobernación del Cauca (2001)

Ambos departamentos llevaron a cabo acciones y proyectos no definidos en los PDD. En el ámbito de la cultura la creación de los consejos departamentales, reuniones, asesorías, política pública, programas de formación artística. Su propósito fue beneficiar a la población infantil y juvenil, y formular una política pública cultural.

El Cauca destacó las dificultades para adelantar su trabajo. Los funcionarios públicos mencionaron la falta de compromiso e iniciativa de los consejeros, falta de recursos y poco personal. Sin embargo, en los informes de rendición no quedó claro el impacto y los efectos que tuvieron estas acciones en la disminución o algún tipo de cambio en los problemas identificados en el PDD.

**TABLA 5.17. Consejos de Cultura**

Articulación con el PDD	Mecanismo Institucional	Acciones	
		Valle	Cauca
Ninguna articulación con el PDD	Consejo de Cultura	Consejos municipales.	Consejo departamental de patrimonio Cultural
		Acompañamiento, asesoría.	Consejo de cinematografía
		Política Pública de Cultura.	Consejo de medios ciudadano y comunitarios.
		Programas de formación artística.	
		Encuentros Departamentales	

Fuente: elaboración propia con base en Gobernación del Valle del Cauca (2011); Gobernación del Cauca (2001)

En conclusión, el balance no fue alentador. Los resultados dan cuenta de la implementación de dos espacios como fueron los CTP y los Consejos Departamentales de Cultura. Instancias de alguna relevancia por generar políticas sociales contra la pobreza y la exclusión. Los Consejos Departamentales de Cultura destacaron por las acciones en beneficio de la niñez y la juventud.

Se adelantaron acciones y proyectos que no estuvieron articulados a un mecanismo institucional. Inclusive algunas de las acciones ni siquiera estuvieron definidas en los PDD.

Los mecanismos sectoriales no lograron incentivar la participación de los ciudadanos en los procesos de la planeación del territorio, control social y fiscalización a la gestión pública.

Las propuestas adelantadas por las administraciones departamentales muestran que no cumplieron con la función sustantiva de facilitar la intervención

de los ciudadanos en la gestión pública. Al contrario, la política pública de participación, en lo que concierne a este tipo de mecanismos se llevó a cabo de forma dispersa, desordenada y descoordinada.

### 5.1.3.2. Mecanismos poblacionales

Los mecanismos poblacionales a diferencia de los mecanismos sectoriales mostraron una relación directamente proporcional entre la oferta y la demanda participativa. Este resultado indica que cuando existe una amplia oferta institucional de la participación, -definición de reglas de juego, aprestamiento logístico, destinación presupuestal, asesorías técnicas -, se presenta una fuerte demanda de la participación (Velásquez y González, 2003).

Efectivamente los PDD dieron cuenta de la implementación de un total de 15 mecanismos poblacionales. Ocho para el Valle y siete para el Cauca. En ambos departamentos se posibilitó la participación de sectores como población desplazada, comunidades negras, personas en situación de discapacidad, niños, niñas, adolescentes y jóvenes. En el Valle del Cauca resultado de presiones sociales, se crearon comités que la misma ley no contemplaba como fue el caso de sectores poblacionales como el LGTBI y las mujeres.

**TABLA 5.18. Mecanismos de participación poblacionales**

<b>Mecanismos Institucionales Poblacionales</b>		
<b>Mecanismo</b>	<b>Valle del Cauca</b>	<b>Cauca</b>
Comité de Población Desplazada	X	X
Mesa de Víctimas	X	X
Comisión consultiva de comunidades Negras.	X	X
Comité de Discapacidad.	X	X
Comité de Infancia, Adolescencia y Juventud	X	X
Género	X	X
Comunidades Indígenas	X	X
LGTBI	X	

Fuente: elaboración propia con base en Gobernación del Valle del Cauca (2011);  
Gobernación del Cauca (2001)

Ambos departamentos adelantaron acciones de significativa importancia dirigidas a la población desplazada. Con la formulación de los planes de atención únicos proyectos de asesoría, diagnóstico y acompañamiento a familias.

No obstante, propuestas como promover el desarrollo Integral en los municipios focalizados, zonas de retorno y/o reubicación de población desplazada y consolidar modelo de intervención, no tuvieron ningún tipo de respuestas.

A manera de balance, en el ámbito de lo institucional se lograron metas de relevancia significativa. En cambio, en programas y proyectos para garantizar el restablecimiento de los derechos de la población desplazada, los alcances fueron mínimos.

**TABLA 5.19. Población desplazada**

Acciones			
Valle		Cauca	
Programado	Alcanzado	Programado	Alcanzado
Conformar Comité.	Conformado	Comité departamental.	Conformado
Consolidar planes	Dos sesiones.	Plan Integral Único –PIU- Departamental.	Política Pública
Atención integral a municipios	Encuentro Departamental.	Creación de Planes Integrales Únicos – PIU- a nivel municipal.	Plan Integral Único PIU Departamental.
Plan Integral Único Departamental.	Apoyo y acompañamiento		Creados
Comités Municipales	Conformados	Compromiso con programas diferenciales y preferenciales de atención a la población desplazada	Diagnóstico de mujeres en situación de desplazamiento de los municipios de Popayán y Argelia.
Apoyo a municipios	2008: Municipio de Dagua.		Acompañamiento a municipios.
Desarrollo Integral.	No hay reporte.		
Modelo de intervención.	No hay reporte.		

Fuente: elaboración propia con base en Gobernación del Valle del Cauca (2011); Gobernación del Cauca (2001)

Para La población víctima del conflicto armado interno los resultados son diferenciados. El departamento del Cauca logró obtener el 50% de lo planificado en el PDD. Los logros se obtuvieron en la instalación de espacios de trabajo interinstitucional, pero no se presentaron resultados en torno a proyectos o acciones para la garantía de sus derechos.

En el Valle, los resultados fueron precarios. Del total de proyectos definidos en el PDD solo se adelantó un proyecto de capacitación en exigibilidad de los derechos.

**TABLA 5.20. Víctimas**

Acciones			
Valle		Cauca	
Programado	Alcanzado	Programado	Alcanzado
Capacitación.	Capacitación a 500 víctimas.	Política pública	Mesa de Víctimas de la Violencia.
Fortalecer cultura de paz.	No hay reporte	Conformar el Comité Departamental de Derechos Humanos.	Comités Departamentales de DD.HH.
Laboratorio de paz	No hay reporte	Participación en Plan Nacional de Derechos Humanos y DIH.	Mesa Territorial.
		plan de Derechos Humanos.	No hay reporte
		Observatorio de Derechos Humanos.	No hay reporte
		Planes de acción.	No hay reporte

Fuente: elaboración propia con base en Gobernación del Valle del Cauca (2011); Gobernación del Cauca (2001)

La comisión de comunidades negras fue el espacio donde se alcanzaron resultados significativos. En ambos departamentos se cumplieron las metas previamente establecidas. En el Cauca se destacó la formulación de la política pública, la consultiva afro y encuentros culturales afros. En el Valle del Cauca, se alcanzaron metas como la conformación de la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; un convenio con la organización de los Estados Iberoamericanos (OEI); la formulación de la política pública departamental y convenios interadministrativos.

**TABLA 5.21. Comisión de Comunidades Negras**

<b>Acciones</b>			
<b>Valle</b>		<b>Cauca</b>	
<b>Programado</b>	<b>Alcanzado</b>	<b>Programado</b>	<b>Alcanzado</b>
Fortalecer procesos organizativos.	Comisión Consultiva.	Política pública.	Política Pública.
	Conformación de la Comisión.	Apoyo a la coordinación.	Consultiva.
	Convenio con OEI.		Encuentros Culturales
	Política Pública.		
Planes y programas.	Organización comunitaria en un 30% de grupos poblacionales.		
	Nueve convenios interadministrativos		
	Encuentro Iberoamericano.		
	Rueda de Oportunidades.		
	Mes de la Afrovallecaucanidad		

Fuente: elaboración propia con base en Gobernación del Valle del Cauca (2011); Gobernación del Cauca (2001)

Las acciones para la población en situación de discapacidad fueron positivas. Ambos departamentos cumplieron las acciones programadas. En el Cauca formulación de la política pública. En el Valle del Cauca la instalación del comité departamental. Se adelantaron procesos de fortalecimiento interno, capacitación y acompañamiento técnico a los comités municipales.

**TABLA 5.22. Población con discapacidad**

<b>Acciones</b>			
<b>Valle</b>		<b>Cauca</b>	
<b>Programado</b>	<b>Alcanzado</b>	<b>Programado</b>	<b>Alcanzado</b>
Fortalecimiento de la participación	Comité Departamental	Política Pública	Política pública
	Fortalecimiento del Comité		
	Capacitación.		

<b>Acciones</b>			
<b>Valle</b>		<b>Cauca</b>	
<b>Programado</b>	<b>Alcanzado</b>	<b>Programado</b>	<b>Alcanzado</b>
	Acompañamiento técnico.		

Fuente: elaboración propia con base en Gobernación del Valle del Cauca (2011);  
Gobernación del Cauca (2001)

En infancia, adolescencia y juventud el Valle del Cauca logró obtener resultados por encima de las metas del PDD. Esto tiene una explicación. La gestión gubernamental logró un convenio de cooperación con la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo -AECID-. Se alcanzó la formulación de la política pública, procesos de control social y rendición de cuentas, proyectos de ciudadanía y procesos de capacitación. En el Cauca solo se reportó la formulación de la política pública.

**TABLA 5.23. Infancia, adolescencia y juventud**

<b>Acciones</b>			
<b>Valle</b>		<b>Cauca</b>	
<b>Programado</b>	<b>Alcanzado</b>	<b>Programado</b>	<b>Alcanzado</b>
Política Pública	Política de Juventud	Política pública	Política Pública
Líneas de acción de la Política Pública de Juventud	Capacitación		
	Mesas de encuentro		
	Proyectos juveniles		
	Encuentros subregionales		
	Fortalecimiento a organizaciones.		
	Consolidación de redes.		
	Campaña de derechos.		
	Rendición de Cuentas.		

Fuente: elaboración propia con base en Gobernación del Valle del Cauca (2011);  
Gobernación del Cauca (2001)

En el departamento del Cauca su PDD identificó como una prioridad la defensa de los derechos de las comunidades indígenas y mujeres. Inclusive

recalcó que la gobernación se encargaría de coordinar la gestión de los acuerdos establecidos con el gobierno nacional. Sin embargo, los resultados no se cumplieron. Las políticas públicas de género e indígenas no se formularon, tampoco se llevó a cabo ninguna gestión para el cumplimiento de los acuerdos.

En contraste, el departamento del Valle del Cauca reportó el cumplimiento del total de las metas. Los resultados fueron la formulación de las políticas públicas, proyectos productivos, procesos de concertación interinstitucional y la erradicación de la violencia contra las mujeres.

**TABLA 5. 24. Género y comunidades indígenas**

Acciones			
Valle		Cauca	
Programado	Alcanzado	Programado	Alcanzado
Procesos organizativos	Política pública	Política pública.	No hay reporte
Implementación de planes.	Mesa de diálogo	Planes de vida.	Apoyo a mingas indígenas
	Proyectos productivos	Gestión para el cumplimiento de acuerdos.	No hay reporte
la implementación de planes y programas.	Política pública	Política de género	No Hay reporte
	Mesa interinstitucional.	Involucrar a la mujer en el desarrollo socioeconómico del departamento.	No hay reporte ninguna actividad
	Inventario de las organizaciones		

Fuente: elaboración propia con base en Gobernación del Valle del Cauca (2011); Gobernación del Cauca (2001)

En términos generales en ambos departamentos los mecanismos poblacionales facilitaron la participación de los ciudadanos en la gestión pública.

La participación de sectores sociales excluidos permitió la implementación de diferentes mecanismos. En total se crearon quince mecanismos poblacionales,

ocho para el Valle y siete para el Cauca. Además de la formulación de total de ocho políticas públicas, cuatro por departamento.

En ambos departamentos se presentó una relación directamente proporcional entre la oferta y la demanda participativa. La oferta institucional buscó dar respuesta a las demandas y necesidades de intereses de determinados actores.

Sin embargo, los resultados no fueron alentadores. Del total de las ocho políticas públicas formuladas solo la política de infancia, adolescencia y juventud en el Valle logró la implementación de diferentes proyectos y acciones. Las restantes desarrollaron acciones puntuales. No hubo evidencias de trabajo articulado entre dependencias, con sectores poblaciones y entre las mismas políticas públicas.

En el ámbito institucional se lograron metas significativas. En cambio, en la implementación de programas y proyectos sus alcances fueron precarios. Esto se explica por el débil aprestamiento logístico, fallas en las asesorías técnicas y bajas partidas presupuestales.

Los CTP y los Consejos de Política Social tuvieron un relativo nivel de importancia y relevancia política en torno a la planeación del territorio. No obstante, no contribuyeron a incentivar la participación de los ciudadanos en los procesos de la planeación del territorio y en los de control social en la gestión pública.

En los informes de rendición no quedó claro el impacto de las políticas, programas, proyectos y acciones sobre los problemas estructurales identificados en los PDD.

Como conclusión de la fase 3, la puesta en marcha del programa, en ambos departamentos la formulación de la política pública de participación se realizó a partir de supuestos. Al impulsar la creación de un número considerable de espacios, le concedió diferentes funciones a la participación ciudadana, dando como resultado la dispersión de la práctica participativa. Contribuyendo al debilitamiento de la intervención de los ciudadanos en la gestión pública.

#### **5.1.4. Fase 4. Evaluación del programa**

Con el uso dado a los mecanismos institucionales los gobernantes buscaron legitimar su gestión. No obstante, las buenas intenciones que se plasmaron en los PDD no se concretaron. Los resultados finales mostraron una amplia distancia

entre lo planificado y lo implementado. Los déficits participativos contribuyeron a aumentar la apatía ciudadana y la desconfianza en la labor gubernamental.

En las entrevistas los funcionarios públicos y líderes sociales reconocieron que con la formulación de los PDD se presentó cierta efervescencia participativa. Su intensidad comenzó a disminuir al no implementarse los programas y proyectos planificados. Con el paso del tiempo al debilitarse los lazos entre gobernantes y ciudadanos los procesos de planeación territorial perdieron credibilidad política.

En contextos sociopolíticos donde la legitimidad política de sus gobernantes es frágil y su gobernabilidad deficiente los procesos de control social no tienen mayor relevancia. Ambos departamentos en sus procesos de planificación definieron procesos de control ciudadano para luchar contra la corrupción, modernizar la gestión y hacer efectiva la transparencia pública. Ninguna de las propuestas fue implementada.

El no “hacer” en la gestión pública es también un quehacer de la política pública. Los mecanismos de control social no fueron implementados. Esto se explica porque al contribuir a la denuncia y hacer público procesos de ineficiencia, incumplimiento de metas y favorecimiento de intereses de terceros, permitían visibilizar aquello que no estuvo “bien”.

A pesar de la debilidad del tejido organizativo, la fragmentación de la sociedad civil y el nulo apoyo de los actores gubernamentales a los procesos de control social. En ambos departamentos se adelantaron dos procesos ciudadanos de denuncia pública. En el Valle del Cauca diferentes sectores sociales, gremios y medios de comunicación denunciaron el manejo ineficiente de los recursos financieros públicos. En el departamento del Cauca las comunidades indígenas y afrodescendientes el incumplimiento a los acuerdos.

Para hacer contrapeso político a los procesos ciudadanos de denuncia, los gobernantes utilizaron como estrategia la cooptación de líderes sociales. Fueron representantes que desempeñaron un significativo liderazgo tradicional. Su conocimiento, experiencia política y manejo de información, les convirtió en una pequeña minoría “ilustrada”. Con sus habilidades, políticas y comunicativas buscaron desacreditar a los contradictores políticos del poder gubernamental. Su retribución y ganancia el manejo de contratos público, la contratación de familiares y aliados políticos en puestos públicos y el favorecimiento de proyectos en sus propias comunidades.

Según lo expresado por los funcionarios públicos y líderes fueron una singularidad de representantes buscando respuestas a intereses determinados. Líderes de redes clientelares al servicio de los gobernantes. Unos y otros hicieron de la participación en un instrumento para reproducir la política tradicional. Dinámica que fracturó diversos procesos organizativos, el tejido social organizativo y contribuyó a perpetuar una cultura política donde la defensa por lo público ha sido inexistente.

La incidencia de gobernantes y líderes fue determinante en los espacios de participación. Los CTP y los Consejos de Política Social fueron los de “mayor” relevancia en la planeación del territorio. No obstante, su labor al estar direccionada por la autoridad gubernamental, la participación de los ciudadanos fue relegada a un segundo plano.

Ambos espacios presentaron un precario protagonismo en los procesos de planeación del desarrollo local y la gestión pública. Pero las críticas van más allá. En opinión de los entrevistados este tipo de mecanismos son un “saludo a la bandera” por los pocos aportes que realizan a las funciones sustantivas de la gestión pública. Esto se explica por el poco apoyo gubernamental. En los dos departamentos los PDD no definieron una estrategia de apoyo y acompañamiento. Tampoco, validaron las recomendaciones y propuestas que llevaron a cabo los CTP.

Los resultados de la política pública tampoco fueron alentadores. En ambos departamentos no quedó explícito una política pública de participación que articulará: (i) los diferentes mecanismos de participación definidos por el marco normativo; (ii) el trabajo interinstitucional; y, (iii) el trabajo conjunto con la sociedad civil.

La propuesta participativa se dirigió hacia sectores poblacionales en la formulación de políticas públicas. De las ocho políticas definidas, cuatro por departamento, solo la de juventud en el Valle destacó con la implementación de diferentes programas y proyectos. La gestión realizada por la Secretaría Departamental de Desarrollo Social y Bienestar con la consecución de recursos de la cooperación internacional contribuyó a la implementación de esta política.

En términos generales las políticas públicas se formularon a partir de supuestos. Así lo muestra los indicadores propuestos. Ambos PDD propusieron coberturas que no cobijaron a más de la tercera parte de la población. Tampoco,

En las metas definidas hubo claridad sobre cómo las Gobernaciones apoyarían técnica y políticamente o a las alcaldías, las organizaciones sociales y comunitarias.

No hubo mención sobre cómo y para qué de la participación de los ciudadanos. Una ciudadanía con bajos niveles de cultura política es fundamental contribuir a su formación. Los PDD y los proyectos implementados no tuvieron en cuenta procesos de asesorías jurídica, formación para el liderazgo social, apoyo financiero, gestión de recursos, trabajo interinstitucional con las alcaldías, el fortalecimiento organizativo y comunitario, entre otros aspectos. Ni se hicieron esfuerzos significativos para la definición de una agenda colectiva de trabajo. La discusión entre gobernantes y ciudadanos fue nula al momento de definir un norte común de trabajo, así como, para identificar los puntos de tensión y conflicto.

Ambos PDD no definieron claramente indicadores de proceso, resultado y efecto/impacto. Al contrario, esbozaron un listado de programas y acciones que dejaron de lado la formulación de una batería de indicadores para dar cuenta del nivel de cumplimiento obtenido. Además, carecieron de información referida a inversiones presupuestales y sus respectivas fuentes de financiación.

En ambos departamentos en los informes no se encontró información sobre fuentes de financiación, inversiones realizadas, dependencias encargadas de la administración de rubros financieros. Inclusive, se presenta duplicidad en las metas alcanzadas.

El análisis de los resultados muestra que el encuentro entre gobernantes y ciudadanos fue débil. La participación institucional desempeñó un papel funcional. Ambas administraciones territoriales utilizaron la participación para dar respuesta a las exigencias que impone el marco normativo. Situación que se expresó a través de la convocatoria de los ciudadanos en la elaboración de los PDD.

Sin embargo, en los procesos de implementación la participación de los ciudadanos se concibió de forma pasiva. Receptores y beneficiarios de algún servicio público más no como sujetos políticos. En la forma como fueron concebido los PDD se dejó en claro que los gobernantes tenían bajo su responsabilidad la toma de decisiones, la gestión e inversión de los recursos.

Ninguno de los objetivos de los PDD dejó abierta la posibilidad de trabajar de forma conjunta y articulada con la sociedad civil e inclusive con actores de la

comunidad internacional para la gestión e implementación de políticas, programas y proyectos.

Fue una forma jerárquica y burocrática de administrar la gestión pública, donde la participación se limitó a unos cuantos actores. Se dejaron de lado principios fundamentales de la administración moderna, como la gestión conjunta y responsable, a la eficiencia, la transparencia y el control social, la planeación y desarrollo del territorio fue precaria.

Los PDD dejaron ver claramente que la política pública también es todo aquello que un gobierno decide hacer o dejar de hacer (Dye, 1992). La participación ciudadana no se planificó como una “macro” política para coordinar y articular la participación de los ciudadanos en la gestión pública. Tampoco, se definieron puntos de articulación entre los espacios institucionales de participación, para hacer un uso más eficiente de los recursos públicos y evitar la duplicidad de funciones.

En conclusión, la existencia de variables internas en las administraciones departamentales relacionadas con una débil cultura institucional y un bajo capital social. Incidieron para que la política de participación ciudadana se convirtiera en un mecanismo poco efectivo para incidir en la gestión pública.

Los gobernantes concibieron la participación ciudadana como un instrumento racional al servicio de la tecnocracia gubernamental. Aunque en su formulación incentivó la participación de diferentes sectores sociales. En su implementación los resultados son deficitarios y poco alentadores.

En ambos departamentos las políticas públicas al haber sido formuladas a través de supuestos. No desarrollaron propuestas concretas en temas sensibles y fundamentales de la gobernabilidad democrática. Los proyectos y acciones adelantadas por las administraciones departamentales muestran que el resultado la política pública para la participación se llevó a cabo de forma dispersa, desordenada y descoordinada.

## **5.2. Uso de la participación no institucional**

La plurifuncionalidad de la participación consiste en cumplir diferentes funciones. Una de ellas, complejizar la intervención de los ciudadanos en los

asuntos considerados públicos con el fin de problematizar la toma de decisiones de los gobernantes.

Este tipo de participación se define no institucional. También no convencional, no formal, directa y alternativa. Es una participación que por principio genera tensiones y conflictos.

Se caracteriza por hacer uso de acciones sociales colectivas, también denominadas acciones contrahegemónicas. Los actores ubicados en la periferia del poder político con estas acciones cuestionan y confrontan el poder de los gobernantes (García, 2004; Velásquez y González, 2003).

Son intervenciones generadoras de tensión y conflicto. Al “complejizar” la toma de decisiones busca mejorar las condiciones de vida de las comunidades, la producción de un bien común, la defensa de intereses propios, la reivindicación de derechos y dejar en evidencia las asimetrías del poder político.

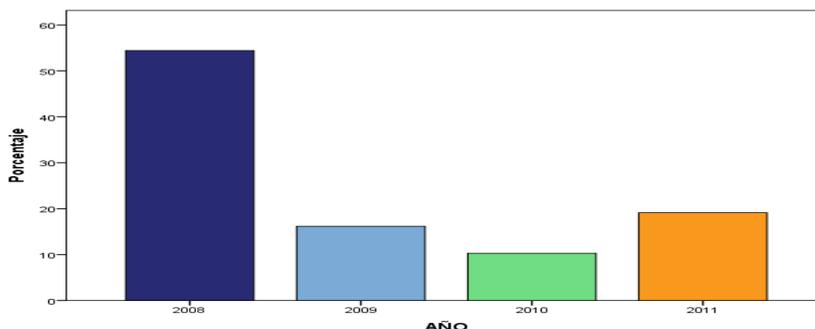
Las acciones sociales colectivas se entienden como el repertorio propio, táctico de actuación y las formas organizativas forjadas por un determinado actor (Archila, 2003). Este tipo de acciones al estar en el margen y límite de la frontera institucional no son necesariamente aceptados por la dirigencia gubernamental y política (McCarthy, 1999).

### **5.2.1. Temporalidad de las acciones sociales**

En el periodo analizado, 2008 – 2011, la prensa registró para los dos departamentos un total de 57 casos, un promedio cercano a 15 casos por año.

El año 2008 fue donde se registró más de la mitad del total de casos (54.4%). En los años 2009 (16,2%) y 2010 (10.3%) se presentaron menos casos. Sin embargo, la tendencia se revierte en el año 2011 al producirse un ascenso en el número de casos (19.1%). En este último año se presentaron tres paros nacionales, - el camionero, el judicial y el estudiantil-.

**GRÁFICO 5.1. Casos según año**



Fuente: Periódico *El País*. 2008-2011. Procesamiento Propio

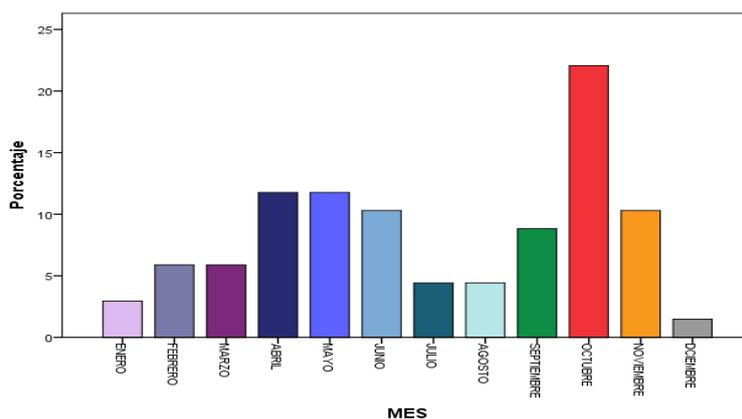
¿Cómo se explica que en el año 2008 se hayan identificado el mayor número de casos? En este año se inició los periodos de gobierno de los mandatarios locales. Periodo donde diferentes sectores sociales encuentran una ventana de oportunidad política para evidenciar sus inconformidades.

También, fue en los seis primeros años del gobierno de Uribe, 2002 y 2008, donde la movilización social presentó los mayores índices que los observados desde 1975. Según el informe especial del Cinep, mientras en el periodo 1958-1974 la media anual de las movilizaciones sociales fue de 173. Entre 1975 y 1990 ascendió a 476 por año. Entre 1991 y 2001 bajó ligeramente a 429 por año. Finalmente, entre 2002 y 2008 aumentó considerablemente a una media de 643 por año (Centro de Investigación y Educación Popular [Cinep], 2009).

Por meses fueron enero y diciembre donde menos casos se reportaron. Esto en buena medida se explica por los calendarios académicos y laborales (inicio y cierre de actividades), y el periodo de vacaciones (julio-agosto y diciembre-enero). Los casos se incrementaron en los meses de abril a mayo y, con mayor incidencia, en el mes de octubre (22.1%).

Las acciones colectivas se presentaron menos en el primer semestre. Los actores en este periodo definieron sus agendas de trabajo, fortalecieron su capacidad organizativa interna, reclutaron miembros y acumulan recursos informativos. Este fortalecimiento les permitió mejorar su capacidad de presión, su vigencia dentro del sistema y tener un mayor impacto y capacidad de concertación y negociación con el Estado (Barrero y Jiménez, 2014).

**GRÁFICO 5.2. Casos según mes**



Periódico *El País*. 2008-2011. Procesamiento Propio

### 5.2.2. Mecanismos de movilización social

En la revisión de prensa se identificó el uso de nueve mecanismos de movilización social. El más utilizado la movilización social (43.8%). Por su impacto se convirtió en una noticia recurrente. Si bien, los pretextos para movilizarse fueron diversos, - la paz, la defensa por el territorio, la vida, la liberación de secuestrados, las violaciones a los DDHH -. Es posible identificar un punto en común: el interés de visibilizar un inconformismo.

El segundo mecanismo fue el paro (17.5%). Acción que fue adelantada por grupos de trabajadores que buscaron dejar en evidencia conflictos obrero-patronales, el incumplimiento de pactos colectivos y violaciones de los derechos de los trabajadores.

Con el mismo porcentaje la protesta violenta (17.5%). Fueron acciones directas de la población que terminaron en choques o confrontaciones abiertas con la fuerza pública (Archila, 2003). Fueron casos reseñados por la prensa que destacaron por el uso de la fuerza física violenta por parte de los ciudadanos, como levantamiento, pedreas, motines y disturbios. Este tipo de protestas surgieron como resultado de insatisfacciones de los ciudadanos por no encontrar

respuestas a una necesidad, un problema o un servicio público que no se prestó de forma efectiva y oportuna.

Después apareció la asamblea (7.0%). Espacio de reunión de ciudadanos donde se buscó discutir y acordar un tema determinado de preocupación colectiva.

Con un porcentaje igual se encuentra el mitin. Mecanismos de expresión ciudadano donde se pretendió denunciar ante una autoridad estatal algún tipo de inconformismo o problema que debía ser resuelto por el Estado. Se diferencia de la protesta violenta por no presentarse ningún tipo de acción violenta o agresión física contra las autoridades o la fuerza pública.

Dos casos más se identificaron. El primero, la retención (1.8%). Acción que fue adelantada por comunidades indígenas donde retuvieron a miembros de la policía nacional para presionar el diálogo con las autoridades locales y nacionales. El segundo, un caso de liberación y rescate (1.8%). También adelantado por comunidades indígenas. Su propósito fue exigir ante grupos al margen de la ley la liberación de civiles retenidos ilegalmente.

**TABLA 5.25. Mecanismos no institucionales utilizados**

Mecanismos	Casos	%
Movilizaciones sociales	25	43.8
Paro	10	17.5
Protesta violenta	10	17.5
Asamblea	4	7.0
Mitin	4	7.0
Minga	2	3.6
Retención	1	1.8
Liberación - rescate	1	1.8
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>100</b>

Fuente: Periódico *El País*. 2008-2011. Procesamiento Propio

### 5.2.3. Actores involucrados

En la exploración realizada de la prensa se identificaron ocho actores. Los más representativos las comunidades indígenas (29.9%). Sus reivindicaciones se

centraron en la defensa de la vida, el reclamo al gobierno nacional y departamental por el incumplimiento a compromisos previamente adquiridos y la defensa por el territorio.

El segundo actor identificado fueron los trabajadores (28,9%). En total las noticias registraron diez paros. Los más significativos fueron tres, uno de carácter regional y tres nacionales. El paro regional fue adelantado por los corteros de la caña de azúcar, con una duración de 81 días, afectó a los ingenios azucareros la Cabaña, Manuelita, María Luisa, Mayagüez, Pichichí, San Carlos, Tumaco, Ríopaila-Castilla, Incauca y Providencia. En su conjunto estos ingenios generan alrededor de 400 mil empleos directos y 600 mil empleos indirectos. Los corteros de caña, alrededor de 18.000, protestaron por mejoras salariales y la contratación directa por parte de los ingenios.

De los paros nacionales destacaron el transportador. Fue un paro nacional que generó serios impactos en la economía regional de los departamentos del Valle del Cauca y Cauca. Las demandas de los transportadores se centraron en la disminución de peajes, combustibles e impuestos de fletes.

El paro judicial, con una duración de 43 días, fue el más largo en la historia de este sector. Las demandas de los trabajadores judiciales se centraron en el mejoramiento de las condiciones salariales y la destinación de recursos financieros para mejorar su capacidad de repuesta operativa y técnica.

Un tercer actor que se destacó fue la sociedad civil (12.2%). Pobladores urbanos, - mujeres, ambientalistas, jóvenes, sectores populares -, que adelantaron diferentes acciones para buscar la solución de un problema, expresar sus intereses y visibilizar sus inconformismos frente a temas considerados de interés público.

Noticias que llamaron la atención fueron aquellas donde se identificaron acciones colectivas donde estuvieron involucrados actores de la sociedad civil y el Estado (11.2%). Fueron marchas ciudadanas que contaron con el apoyo de los gobiernos de Uribe y Santos.

Estas marchas tuvieron como propósito central exigir la liberación de los secuestrados, - políticos, militares y ciudadanos -. Así como el fin del conflicto interno armado. Uno de los eventos más significativos fue la marcha “Un millón de voces contra las FARC”. Tuvo lugar el 4 de febrero de 2008, miles de personas protestaron contra las acciones militares de este grupo guerrillero.

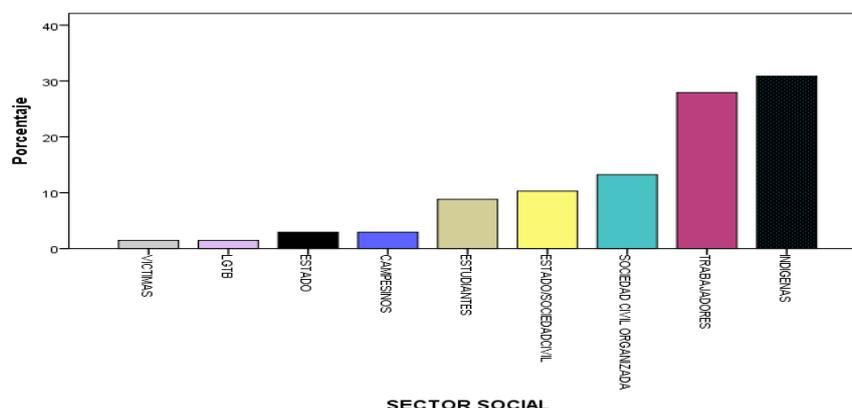
Tres años después, en diciembre de 2011, la prensa reportó otra de las marchas ciudadanas más significativas en la historia del país. Esta vez al encontrarse la sociedad civil organizada y el Estado se evidenciaron las tensiones y conflictos existente entre gobierno, partidos políticos y sociedad civil. Las discusiones giraron en torno a cuál debería ser el propósito central de la marcha. Mientras, para los familiares de los secuestrados su intención fue rechazar el secuestro. Para partidos políticos, como el Centro Democrático, su intención fue radicalizar y profundizar el conflicto armado interno, buscando la derrota militar de las FARC - EP. Para otros partidos político, como el Polo Democrático, su intención fue abogar por la solución del conflicto armado interno por la vía del diálogo y la concertación.

Los estudiantes también fueron otro actor presentativo. Realizaron diferentes reivindicaciones a través de la Mesa Amplia Nacional de Educación (MANE). En el año 2011 las universidades públicas y privadas, con el apoyo de diferentes sectores sociales, lograron el retiro de una reforma a la Ley 30 propuesta por el gobierno del presidente Santos. Su trámite a través de las instancias normativas e institucionales buscaba, entre otros aspectos, disminuir los recursos públicos a las universidades públicas, limitar la autonomía universitaria y actores privados podrían crear universidades con ánimo de lucro (Barrero y Jiménez, 2014).

Otros actores identificados fueron los campesinos (2.9%). Sus reivindicaciones se centraron en la implementación efectiva de una política agraria integral. También exigieron la defensa al derecho a la vida, la integridad y la libertad.

El sector de la población LGTB (1.5%), se movilizó exigiendo el respeto al derecho a la vida, la integridad y la libertad personales y el reconocimiento de las diferencias entre géneros. Las víctimas (1.5%), sus movilizaciones mostraron las condiciones de precariedad en la que sobreviven, el persistente incumplimiento de pactos firmados con entidades estatales y la protección del Estado.

**GRÁFICO 5.3. Los actores**



Fuente: Periódico *El País*. 2008-2011. Procesamiento Propio

#### 5.2.4. Mecanismos utilizados

Las comunidades indígenas fueron el único actor que reportó el uso, no solo, de todos los mecanismos identificados. También presentaron los mayores registros en términos porcentuales. Las movilizaciones sociales (8.8%) y las asambleas comunitarias (5.9%), fueron los mecanismos con mayores porcentajes de uso. Además, estas comunidades hicieron uso de acciones como la protesta violenta, la retención y la liberación y el rescate.

Los trabajadores básicamente utilizan tres mecanismos, el paro (13.2%), las movilizaciones sociales (11.0%) y el mitin (2.9%). Los estudiantes también utilizaron los mismos mecanismos que los trabajadores. La diferencia se dio en los porcentajes de uso, marchas sociales (5.9%), el mitin (1.5%) y el paro (1.5%).

Actores como los campesinos, la población LGTBI y la sociedad civil usaron un mecanismo como la movilización social.

¿Cómo se explica que las comunidades indígenas, trabajadores y estudiantes reporten el mayor uso de la participación no institucional? Su protagonismo político es posible por su nivel de organización interna, su cohesión social y política. Por contar con una agenda de trabajo interna que busca incidir en la toma de decisiones de la gestión pública.

Estos actores al tener una estructura organizativa, les permitió definir sus objetivos, las estrategias de movilización y sus reivindicaciones. Al recrear el conflicto cuestionaron al Estado, gobernantes, autoridades políticas, élites económicas, empresas multinacionales, sistema financiero y grupos al margen de la ley. Con cada una de las acciones que llevaron a cabo buscaron respuestas a sus intereses y necesidades (García, 2003; Ruch, 1999; Zubero, 1996).

No obstante, los usos dados a mecanismos como la protesta violenta muestran una forma negativa de recrear el conflicto. Especialmente, las comunidades indígenas pretenden, no solo, afectar la toma de decisiones de los asuntos relacionados con la gestión pública territorial. También, reproducir un determinado sistema de autoridad propio y abrir ventanas de oportunidad selectiva. Al buscar favorecer sus propios intereses, limitan el actuar del conjunto de los ciudadanos.

### **5.2.5. Geografía de la participación no institucional**

La geografía de la participación se entiende como aquellos espacios geográficos donde se generaron las acciones colectivas. Según los intereses y motivaciones de los actores las acciones pueden trascender de lo local hacia lo departamental. Inclusive puede suceder de forma contraria, acciones nacionales pueden ser replicadas en lo local.

Los mayores porcentajes registrados fueron acciones de carácter nacional (32.3%). Fueron convocatorias realizadas por diferentes actores sociales. Al buscar visibilizar sus intereses y necesidades ante el gobierno nacional, no dejaron de lado la necesidad de ser visibilizados en el ámbito local. Fueron acciones donde se unieron diferentes actores buscando visibilizar sus intereses.

En el ámbito departamental fue el departamento del Cauca donde más casos se reportaron de acciones sociales colectivas con un porcentaje igual al nacional (33.3%). Las convocatorias realizadas, especialmente por las comunidades indígenas, buscaron su reconocimiento y visibilización ante las autoridades locales. El departamento del Valle reportó con una cifra significativa de movilizaciones (24.6%), fueron movilizaciones relacionadas con los paros y las marchas ciudadanas. Finalmente, las acciones colectivas interdepartamentales (8.8%).

**Tabla 5.26. Geografía de la participación**

Dimensión geográfica	Casos	%
Nacional	19	33.3
Cauca	19	33.3
Valle	14	24.6
Interdepartamental	5	8.8
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Periódico *El País*. 2008-2011. Procesamiento Propio

Los estudios del Cinep han concluido que históricamente los departamentos del Cauca, Valle del Cauca con Antioquia y Santander, han concentrado una alta conflictividad social.

Finalizando el siglo XX los conflictos sociales en estos departamentos estuvieron asociados con problemas laborales en la industria, agroindustria y sector agrario. Iniciando el siglo XXI las demandas giraron en torno a laprotección de derechos económicos, social y ambientales, la negociación pacífica del conflicto armado, acuerdo humanitario, justicia y reparación para las víctimas de la guerra.

Particularmente, en el departamento de Cauca las apuestas políticas del movimiento indígena han girado en torno al territorio. Como un todo político donde se conjugan elementos fundamentales para la defensa de vida de estas comunidades (Cinep, 2009).

### 5.2.6. Las intenciones de los actores

Estudiar las intenciones de los actores a partir de las noticias reportadas por la prensa no es la mejor técnica de investigación para el objetivo aquí propuesto. Este medio de comunicación no hace seguimiento riguroso a los resultados finales que se obtuvieron con las acciones colectivas. No obstante, la prensa da cuenta de las intenciones que los actores sociales les interesaba hacer visibles con las acciones colectivas que llevaron a cabo.

Se identificaron cuatro intenciones básicas que buscaron visibilizar los actores sociales y políticos. La primera, la necesidad de tomar algún tipo de decisión (38.6%), con la presión sobre los gobiernos se buscó algún tipo de

respuestas en relación con la demanda realizada. La segunda visibilizar (31.6%), un malestar e inconformismo frente a los incumplimientos y promesas realizada por el del gobierno. Informar (17.5%) y demandar (12.3%) por la violación o la vulneración a un derecho determinado.

**TABLA 5.27. Las intenciones de los actores sociales**

<b>Resultado</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>
Decisión	22	38.6
Visibilización	18	31.6
Informar	10	17.5
Demandar	7	12.3
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Periódico *El País*. 2008-2011. Procesamiento Propio

Como un balance general las acciones sociales colectivas buscaron cuestionar y confrontar el poder del Estado. Los sectores sociales hicieron uso de la protesta social para demandar el cumplimiento de acuerdos previamente definidos; así como problemas históricamente no atendidos.

La protesta social desbordó las fronteras de la gestión pública territorial, para confrontar el poder y la legitimidad del gobierno nacional.

En cada una de las demandas los actores sociales utilizaron un repertorio de actuación diferenciado. Los indígenas destacaron por un uso amplio y diversos de las acciones sociales colectivas.

No obstante, los actores buscaron generar algún tipo de impacto con las acciones que llevaron a cabo. Como la implementación de políticas públicas, - educación, trabajo digno, tierras-; hacer un llamado de atención a pactos incumplidos por parte del Estado, - defensa de la vida, recomendaciones de organismos internacionales, protección de los derechos de las comunidades -; confrontar la capacidad/incapacidad del Estado en la negociación de conflictos estructurales, - oposición a leyes que implicaban la explotación de recursos naturales, la expropiación de tierras o el recorte a las garantías en derechos fundamentales -.

Cada acción adelantada cumplió una función diferenciada. Visibilizar una inconformidad, demandar un acuerdo incumplido, informar una situación problemática. En aquellos casos donde se hizo el uso de un mecanismo como el paro se logró incidir en la toma de decisiones del Estado. Inclusive, algunas de las

acciones sociales colectivas exigieron el reconocimiento y la inclusión de actores históricamente excluidos.

Los actores identificados abordaron propósitos comunes. Confrontar e interpelar al Estado, influir en algún aspecto de la gestión pública, reconocer o hacer público un determinado interés o inconformidad, afectar y buscar confrontar la misma institucionalidad pública y expresar su voz ciudadana en defensa de un asunto público.

En algunos casos el propósito final de la acción colectiva no se alcanzó. Los gobernantes no necesariamente cedieron ante la presión de los actores sociales. Especialmente en aquellas demandas referidas a negociaciones, arreglos y ajustes estructurales institucionales. No obstante, se logró que los gobernantes reconocieran la capacidad organizativa y la incidencia política de los actores sociales en la gestión pública.

Según los postulados de Huntington (2002), el crecimiento dispar de los indicadores socioeconómicos son resultado de la incapacidad del Estado y de procesos asociados a la corrupción, clientelismo político y la débil cultura ciudadana por la defensa de lo público. Este tipo de situaciones favorece el aumento de las demandas ciudadanas, la presencia de grupos insurgentes y, con ello, el aumento de la violencia y del desplazamiento forzado.

Efectivamente, la existencia de indicadores socioeconómicos diferenciados en estos dos departamentos explica su conflictividad social. No obstante, se diferenciaron en su intención y en su intensidad.

En el departamento del Cauca fue clara la intención de las comunidades indígenas por visibilizar sus demandas ciudadanas. Con sus acciones buscaron resignificar las relaciones de poder con los gobiernos local y nacional.

En el departamento del Valle las intenciones participativas de los actores sociales tendieron a enmarcarse más en demandas coyunturales, definidas más por un repertorio básico de actuación como la protesta social y el paro.

Existieron condiciones de contexto nacional que influyeron de forma determinante en las movilizaciones regionales. En el gobierno del presidente Uribe (2002 – 2010), las organizaciones sociales tuvieron pocas posibilidades para dialogar y negociar.

Posteriormente, con el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), aunque buscó crear un ambiente de consenso con diversas fuerzas políticas y organizaciones sociales. Sin embargo, en no pocas ocasiones, el discurso del mismo presidente y de algunos de sus ministros intentó deslegitimar las movilizaciones sociales.

La apuesta política del presidente Santos por aceptar y reconocer jurídicamente la existencia de un conflicto interno abrió una nueva ventana de oportunidad política. Las organizaciones de víctimas encontraron mecanismos formales de diálogo para la protección y la garantía de sus derechos (Barrero y Jiménez, 2014).

Otro tipo de oportunidades políticas identificadas en este periodo aprovechadas por las organizaciones sociales, fueron (Barrero y Jiménez, 2014):

- (i) El incumplimiento de acuerdos y compromisos por parte del gobierno nacional y los gobiernos locales.
- (ii) La necesidad de evaluar los impactos del modelo económico neoliberal sobre los resultados sociales.
- (iii) La desafección política de la sociedad frente a los partidos políticos y, a su vez, la dificultad de estos últimos para construir vínculos estratégicos y agendas de trabajo conjuntas.
- (iv) El encuentro, interlocución y trabajo conjunto entre diversas organizaciones sociales contribuyó a visibilizar y posicionar ante la opinión pública temas como las violaciones de los derechos humanos, violencia dirigida contra líderes sociales. Así como trabajar en agendas y temas comunes para la exigibilidad de sus derechos.

En estos dos departamentos la participación ciudadana no institucional fue un ejercicio político que se utilizó para la reivindicación de derechos, la mediación de intereses, la justificación de motivaciones y la búsqueda a la solución de problemas.

Al lograrse la convergencia de diferentes fuerzas sociales (económicas, culturales, ambientales y políticas), se articularon en el proceso de intervención en la toma de decisiones y, de esta manera confrontar el orden político y el sistema social vigente (Velásquez y González, 2003).

Aunque, un número significativo de esas acciones no lograron conseguir los resultados esperados. Sin duda, cumplieron con la función de demandar y

visibilizar el inconformismo social y la exclusión social que históricamente ha permeado a Colombia.

### **5.3. Significados**

¿Cómo los significados explican los usos de la participación? Toda actividad del lenguaje está compuesta por diferentes argumentaciones que dan cuenta del juego de roles, opiniones, ideas, intereses y motivaciones. Enuncian diferentes significados de confianza/desconfianza, persuasión/sedución, acercamiento/alejamiento, solidaridad/egoísmo, armonía/conflicto (Saavedra, 2013).

Los actores al establecer diferentes relaciones hacen uso de los argumentos para encontrar apoyo, solidaridad, reivindicar un interés determinado, dejar en claro una posición, evidenciar un problema. Se trata de un corpus argumentativo que explica los usos dados a la participación como institución, - “respeto”, “acatamiento” y “subjetivación” -, y como cuestión -, utilizada para conseguir un objetivo -. Interpretarlo da cuenta de la opacidad, la “no inocencia”, las distorsiones que se esconden detrás de los argumentos (Santander, 2011), y con ello los intereses e intenciones de cada uno de los actores.

Ilustrar los argumentos es traducir los significados que los individuos le dan a sus propias acciones sociales, racionales, afectivas y tradicionales. Las sociales son las metas colectivas que se buscan alcanzar; las racionales, implican el cálculo de los riesgos y la estimación de los beneficios; las afectivas definen los intereses personales, sus propias emociones y deseos; las tradicionales implican el arraigo, la tradición, la costumbre y los hábitos.

El objetivo de este punto es dar cuenta de los significados dados por los actores a la participación. En un primer momento se realiza el balance de los actores. En un segundo momento, se exponen sus significados.

#### **5.3.1. Los actores gubernamentales**

Para el periodo 2008 – 2011 las gobernaciones del Valle del Cauca y Cauca definieron una estructura institucional encargada de coordinar la participación ciudadana. Las secretarías de Bienestar Social y Desarrollo Comunitario obtuvieron como aciertos la formulación e implementación de la política pública,

proyectos conjuntos con sectores sociales y comunitarios y procesos de formación ciudadana.

Como desaciertos la duplicidad de funciones, la débil coordinación interinstitucional y el no cumplimiento de un número significativo de programas y proyectos definidos en los PDD y la política pública. Ambos departamentos, con el fin de sanear sus arcas públicas se sometieron a la ley de intervención económica, - Ley 550 de 1999 -. Por tal razón, sus esfuerzos financieros se enfocaron en el pago de sus deudas públicas. El resultado la dispersión de la práctica participativa y la carencia de respuestas efectivas para atender las demandas ciudadanas.

Mientras, en el Cauca la ausencia de respuestas del Estado conllevó a la generación de tensiones entre administración departamental y comunidades indígenas. En el Valle del Cauca su gobernador buscó superar el déficit participativo a través de los consejos comunitarios. La poca credibilidad de los ciudadanos en sus mandatarios regionales disminuyó su interés para participar en la gestión pública.

Ambas administraciones presentaron problemas en el manejo de la información y, por ende, con la comunicación hacia afuera. Esto se explica por la débil capacidad tecnológica y procesos de corrupción. Algunos partidos políticos y sus representantes fueron señalados de saquear las arcas públicas con el apoyo de grupos de autodefensas y guerrilleros.

La relación entre políticos y actores armados erosionó la legitimidad de los mandatarios locales. La “captura” del Estado por parte de actores legales, líderes políticos y reconocidos personajes de la vida pública reconfiguraron el papel del Estado. Con la instrumentalización de actores ilegales buscaron regular la política, la economía y la justicia (González, 2015). En el departamento del Valle se cuestionó la incidencia del senador de la República Juan Carlos Martínez en los asuntos internos de la gobernación. Se le acusó de malversación de fondos públicos y, además, fue señalado por tener nexos con grupos paramilitares.

En la región la fuerte intervención del gobierno nacional mediante la implementación de la política de seguridad democrática intensificó el conflicto armado, aumentó el desplazamiento forzado de las poblaciones rurales y fracturó del tejido social y organizativo.

**TABLA 5.28. Actores gubernamentales**

Actores	Recursos			
	Económicos	Información	Humanos	Políticos
Gobierno Nacional	Presupuestos públicos	Pública. Uso privilegiado y exclusivo para aliados estratégicos.	Técnicos – Burocracia administrativa	Baja legitimidad política.
Gobierno regional				Instrumentalización de actores ilegales

Fuente: elaboración propia con base en Muller (2006) y Real (2006)

### 5.3.2. Actores no gubernamentales

Diferentes actores sociales actuaron en favor de sus propias causas y desempeñaron un papel político diferenciado. En el Valle del Cauca los actores urbanos, en el Cauca los actores rurales.

Para el periodo 2008 – 2011 ONG, mujeres, jóvenes, LGTBI y líderes comunitarios participaron de forma activa. Sin embargo, no necesariamente representaron a los sectores que decían representar. Al defender intereses particulares no contaron con la aprobación de los ciudadanos.

La gran mayoría de líderes establecieron alianzas con actores políticos del ámbito departamental y nacional. El acceso y control de información pública les permitió tener una amplia ventaja sobre otros actores. Al conocer con anterioridad los términos de referencia de licitaciones públicas lograron la contratación de proyectos estatales financiados con recursos nacionales y de la cooperación internacional.

En las entrevistas realizadas a los líderes sociales, funcionarios de ONG y académicos reconocieron que este tipo de prácticas clientelares eran recurrentes. Situación que explicaba la ausencia de procesos de veedurías ciudadanas para la fiscalización de los recursos públicos.

Las personas entrevistadas coincidieron en afirmar que con la creación de redes comunitarias se manipuló a las comunidades. El uso utilitario de la participación contribuyó al fortalecimiento de los liderazgos tradicionales y los compadrazgos comunitarios y políticos. La cultura política estuvo inmersa en

diferentes redes clientelares. Líderes y comunidades generaron diferentes obligaciones derivadas de las relaciones políticas establecidas con políticos regionales y nacionales.

Actores comunitarios, barriales, de la tercera edad, mujeres y jóvenes, comerciantes, entre otros, contaron con una significativa capacidad de movilización social, permitiéndoles mantener un “caudal” electoral de utilidad para las elecciones regionales y nacionales. Administraron recursos financieros, materiales, humanos, técnicos y jurídicos, que les permitieron alcanzar sus propios objetivos. Se constituyeron en actores preponderantes con un alto grado de influencia en la toma de decisiones de la gestión pública.

La participación ciudadana se desdibujó. Los mandatarios y algunos sectores sociales y comunitarios, al hacer uso de una serie de rituales participativos, contribuyeron al fortalecimiento de una cultura política donde la defensa por lo colectivo fue frágil, ocasionando que la sociedad civil se distanciara del Estado (Múnera, 1999).

En el Cauca la tensión entre gobernantes y comunidades indígenas, resultado del incumplimiento histórico de acuerdos, desencadenó en movilizaciones sociales. Lo que trajo consigo el aumento de amenazas contra la vida de líderes sociales.

En ambos departamentos se presentaron bajas tasas de participación política y dificultades organizativas. El PNUD (2008) reconoció que la democracia como principio constitutivo del país, no incluía a diferentes sectores poblacionales en su comunidad política. La marginalidad política dificultaba el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

La baja participación ciudadana y los débiles niveles organizativos mostraron, de una parte, el poco interés de la sociedad civil para defender y fortalecer lo público. De otra parte, la inexistencia de proyectos colectivos comunes y estrategias para frenar el clientelismo y la corrupción (Velásquez y González, 2003).

Los grupos paramilitares e insurgentes encontraron aliados estratégicos en partidos políticos, comunidades rurales, empresarios y administraciones municipales. Relaciones con las que se fortalecieron financieramente y territorialmente. Su incidencia en los procesos participativos fue relevante. Consiguieron partidas presupuestales para la construcción de infraestructura

pública, por ejemplo, vías veredales, con el fin de facilitar su movilización y posicionamiento militar en la región.

Los actores le otorgaron un uso diferenciado a la participación ciudadana. Los gobernantes la convirtieron en un ritual para la formulación de la política pública; un número reducido de actores sociales la utilizaron para beneficiarse de los recursos públicos; y un amplio sector de la sociedad decidió marginarse.

**TABLA 5.29. Actores no gubernamentales**

Actores	Recursos			
	Económicos	Información	Humanos	Políticos
Comunitarios	Acceso a recursos públicos a través de proyectos y programas públicos.	Acceso a información pública de circulación restringida.	Asesores técnicos y profesionales.	Reconocimiento de funcionarios públicos. Pertenencia a redes clientelares. Manejo de un “caudal” electoral.
Partidos políticos y	Administración y control de recursos públicos.	Control de información pública	Asesores, técnicos y liderazgos tradicionales	Control de Redes clientelares. Incidencia en la toma de decisiones gubernamentales
ONG	Dependencia de recursos públicos y de cooperación internacional.	Débil acceso a información pública	Asesores técnicos y profesionales.	Reconocimiento de funcionarios públicos y comunidades.
Empresarios	Recursos financieros propios.	Acceso a información pública de circulación restringida.	Asesores técnicos y profesionales	Incidencia y lobby político.
Grupos paramilitares	Manejo de recursos provenientes de acciones ilícitas.	Acceso a información pública de circulación	Grupos armados	Captura del Estado
Grupos Subversivos				Intimidación a organizaciones sociales de base

Actores	Recursos			
	Económicos	Información	Humanos	Políticos
	Apropiación de recursos públicos	restringida.		Poder militar y control territorial

Fuente: elaboración propia con base en Muller (2006) y Real (2006)

### 5.3.3. Los significados de la participación

Los actores, según sus intereses y necesidades, dan diferentes significados a la participación. En las políticas públicas cada uno de los actores posee narrativas y argumentos para definir las relaciones de poder (Parsons, 2007). Son las subjetivaciones de gobernantes y ciudadanos donde se ponen en juego sus intereses.

Teniendo como referencia metodológica la propuesta de Pardo (2007), en la tabla 5.30, se ilustra los significados dados por las personas entrevistadas a la participación ciudadana.

**TABLA 5.30. Significados de la participación**

Actor	Expresión introductoria	Cita	Significado asignado
Funcionario Público	Después de reflexionar sobre la importancia de la participación en la democracia...	Es fundamental, permiten que los ciudadanos exijan, intervengan, aclaren, pero no va más allá de eso. La decisión es tomada por los gobernantes.	Intervención formal
Miembro de comunidades afrodescendientes	Al reconocer los avances de la CNP/91...	Los mecanismos institucionales imponen diferentes límites. Por tal razón, la intervención de los afrodescendientes en la gestión pública es restringida.	Restricción
Académico	Al reconocer que la participación	La función de la participación es permitir	Generadora de opinión

<b>Actor</b>	<b>Expresión introductoria</b>	<b>Cita</b>	<b>Significado asignado</b>
	ciudadana hace parte del contrato social...	que los ciudadanos opinen.	
Representante de ONG	Al reafirmar que la participación ciudadana hace realidad la democracia...	La principal función es acercar a las partes.	Encuentro
Representante de comunidad indígena	Más que funciones...	La participación del mundo "occidental" no permite el ejercicio de la ciudadanía.	Distracción

Fuente: elaboración propia con base en Pardo (2007: 152, 153)

Según los resultados de la tabla 5.30, para las personas entrevistadas las funciones que desempeña la participación en apariencia son diversas. Implícitamente reconocen que la toma de decisiones recae en el poder de los gobernantes. La participación al ser utilizada como un medio, su incidencia en la toma de decisiones es precaria.

La participación al concebirse como un recurso técnico "distrae", incrementado las asimetrías del poder. Ninguno de los entrevistados le dio un significado a la participación como un mecanismo relevante para la toma de decisiones.

Para el funcionario público el significado de la participación remite a una noción de formalidad: "La toma de decisiones es exclusiva del gobernante". En cambio, el representante de las comunidades negras evidenció las asimetrías del poder político: "La participación restringe la incidencia de las comunidades en los asuntos públicos".

El académico y el representante de la ONG coincidieron. Sus significados hacen referencia al acercamiento de las partes para dialogar y que los ciudadanos opinen. No obstante, hicieron evidente la precariedad de la participación en la toma de decisiones. Una postura más radical esgrime el representante de las comunidades indígenas, de forma tajante reconoce: "La participación ciudadana cumple la función de restringir el ejercicio de la ciudadanía".

Al analizar las entrevistas se identificaron las intenciones, motivaciones y los intereses de los actores para legitimar/deslegitimar la actuación gubernamental en la gestión pública. Una forma de legitimar la actuación gubernamental mediante la participación ciudadana, según uno de los funcionarios entrevistados, es a través del cumplimiento de las exigencias que impone el marco normativo. No obstante, reconoció que la formalidad jurídica “hace de la participación ciudadana un medio para acrecentar las asimetrías del poder político”.

Para el académico la participación ciudadana utiliza diversos rituales “... mesas de concertación, espacios institucionales, para acercar a ciudadanos y gobernantes y así legitimar las formas de gobernar”. Sin embargo, fue tajante en afirmar que los gobernantes discriminan a los sectores que no simpatizan con este tipo de participación y vulneran los derechos de determinados sectores sociales y políticos considerados de izquierda, “por suponer su apoyo y simpatía a grupos insurgentes y el uso de formas alternativas de participación”.

Un ritual como los consejos comunitarios utilizado por el mandatario del Valle del Cauca, fue un espacio en apariencia “innovador” (Subirats, 2001). Aunque como lo aclararon algunos entrevistados no se puede olvidar que inicialmente fue empleado por el presidente Álvaro Uribe Vélez. Su apuesta política, según entrevista sostenida con un funcionario público, “era hacer realidad el ejercicio de la democracia participativa”. En los ocho años de su mandato presidencial se realizaron 306 consejos, en promedio 38 por año, 3 por mes, llevados a cabo en los diferentes municipios del país (Escalante, 2012).

Los consejos comunitarios fueron un ritual de comunión participativo que sirvió de escenario público para criticar a los detractores del gobierno. Varios entrevistados reconocieron que en estos espacios fue claro el mensaje enviado por el presidente Álvaro Uribe Vélez a las comunidades indígenas. Uno de los líderes indígenas entrevistados destacó que el gobierno de Uribe buscó restringir “el uso de las acciones sociales colectivas y limitar las consultas previas para permitir la participación de empresas multinacionales en la extracción de los recursos naturales y mineros existente en sus territorios”. Además, anotó que “La protesta social fue restringida bajo el pretexto de implementación de la política de seguridad democrática. A las comunidades indígenas se les exigió respetar el ‘tránsito’ de las fuerzas militares por sus territorios ancestrales”.

Para las comunidades indígenas el derecho a la tierra y los recursos naturales es concebido más allá de un medio para la producción agrícola o una parcela de tierra. Los líderes indígenas consideran que “El territorio es la base material

donde es posible su desarrollo físico, espiritual, cultural y social”. Las comunidades se caracterizan por su exigencia constante en torno a la tenencia y propiedad comunitaria, la búsqueda de su reconocimiento en la Constitución y las leyes, la demarcación de las áreas ocupadas tradicionalmente y su respectiva titulación (Cárdenas, 1998).

Por lo tanto, los postulados del gobierno Uribe al encontrar eco en los mandatarios locales, buscaron controlar y deslegitimar el accionar de las comunidades indígenas. Para los entrevistados los gobiernos departamentales de Abadía y González buscaron “Desacreditar formas alternativas de participación como la Minga Social e Indígena. Proceso de carácter organizativo que históricamente ha buscado reivindicar su autonomía política y el derecho a sus territorios ancestrales”. Giraldo (2017) reconoce que la territorialidad indígena en Colombia se instaló en la agenda política por el cambio en la relación entre las instituciones estatales y ancestrales. Cambio que estuvo mediado por los levantamientos indígenas que comenzaron desde la década de 1960.

La agenda política de las comunidades indígenas se vio amenazada dado que el gobierno nacional, los gobiernos locales y altos mandos militares, tildaron sus reivindicaciones de izquierda y estar apoyada por las FARC-EP. Inclusive, a través de la política de seguridad democrática se señaló a diferentes sectores de la sociedad civil y líderes sociales de ser simpatizantes y colaboradores de actores armados ilegales (Escalante, 2012).

En la apuesta gubernamental el significado dado a la participación ciudadana desbordó el lenguaje jurídico formal. Se reivindicó un mensaje político claro y contundente. Descalificar y desconocer aquellos actores que estuvieron en contra de los postulados de la política de la seguridad democrática. Fue según un líder social “la polarización entre ‘Un Nosotros vs. Un Ellos’: un nosotros que buscó negar al contradictor, desacreditarlo y, en no pocos casos, anularlo”.

En contraste, las comunidades indígenas le dieron un significado a la participación ciudadana diferente. Con la Minga de Resistencia Social y Comunitaria, reivindicaron su propia autonomía política y el derecho a administrar y tener el control de sus territorios ancestrales.

La Minga, según las palabras de un líder indígena “les ha permitido mostrar su capacidad política y organizativa, obteniendo diferentes resultados”. Según los líderes indígenas entrevistados entre los logros más significativos se encuentran:

En el ámbito nacional como internacional una mayor visibilidad de su accionar político, reivindicar el derecho al territorio como un todo, donde el acceso a la tierra es fundamental y, por supuesto, la confrontación radical en contra de la imposición al modelo de desarrollo neoliberal por negar la defensa de la propiedad colectiva (entrevista a líder indígena, 2015).

La Minga es una forma de participación que permite expresar las diferencias, los pactos incumplidos, las inconformidades, pero, ante todo es una forma de concebir la política de forma diferente como lo hace el “mundo occidental”. No es un mecanismo puntual. Es según los entrevistados “una apuesta ideológica cultural que busca reivindicar su conocimiento, sus saberes ancestrales y la forma de concebir la política”. Además, supera la discusión que busca centrarse en la dicotomía modernidad/tradición.

Es una apuesta en la que construye la defensa por el territorio como un todo, al estar conformado por la ‘madre tierra’, por cada uno de los elementos que hacen parte de ella (agua, fuego, aire, recursos naturales, bienes espirituales) y, especialmente, es el “lugar-espacio” donde las comunidades buscan vivir en armonía bajo los parámetros definidos por las tradiciones ancestrales (entrevista a líder indígena, 2015).

Para los líderes indígenas la Minga Indígena es, a diferencia de la participación ciudadana institucional, una apuesta política que se caracteriza por la toma de decisiones de forma colectiva y, por tal razón, sustenta su razón de ser en acciones colectivas públicas, los cabildos abiertos. No obstante, para los sectores de las ONG, académicos y funcionarios públicos reconocieron como crítica que los costos económicos y políticos no compensan los beneficios que se obtienen. Buscan un favorecimiento particular. Al interior de las mismas comunidades indígenas existen grupos evangélicos que conciben sus derechos como concesiones de un poder previamente establecido y no como fuentes de resistencia al mismo (Ramírez, 2015).

Detrás de los significados dados por gobernantes y ciudadanos se develan apuestas participativas diametralmente opuestas. La participación ciudadana institucional, que se concreta en los PDD, las Políticas Públicas y diferentes mecanismos, se caracteriza por concebir la planeación en el corto plazo, con una duración promedio de cuatro años. Con el uso de un método racional, como el marco lógico, se define de forma planificada la manera en que se debe habitar el territorio. Se encuentra inmersa en la existencia de fuerte transitoriedad y rotación de los funcionarios públicos. Lineamientos, jurídicos, políticos y técnicos, definidos por el gobierno nacional con una débil gobernabilidad por parte de los

administradores locales. Los procesos de planeación y concertación son definidos a partir de la delegación de representantes mediante la democracia representativa. Pero llama la atención que son propuestas gubernamentales que definen una forma determinada de pensar, planificar y poner en práctica el “desarrollo” local.

En cambio, la participación ciudadana no institucional, se resiste al uso de formas positivistas. Su apuesta está en generar planes de vida orientados a la protección y cuidado del territorio. Haciendo uso de la democracia participativa cada uno de los miembros de la comunidad desempeña un papel determinado, sin importar su edad, sexo, posición social y política. Es una perspectiva comunitaria que le apuesta a la discusión política y a los consensos colectivos.

En los significados dados a la participación por parte de cada uno de los actores se definen y deciden la forma como legitiman una determinada “microfísica del poder” (Touraine, 2005: 20). Las comunidades indígenas reivindicaron prácticas ancestrales como la minga social como una forma de participación alternativa para legitimar su poder en el territorio. Los gobernantes con la participación ciudadana institucional buscaron favorecer el encuentro y diálogo con determinados sectores sociales. Con la participación buscaron legitimar la autoridad gubernamental y la integración con la sociedad nacional.

La dicotomía formal/real evidenció, no solo, una serie de significados, sino un conjunto de tensiones y conflictos (Bobbio, 1989). Para los ciudadanos el uso de los canales institucionales y la política pública hizo débil la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones. Los gobernantes, especie de caudillistas ilustrados, a través de espacios de participación buscaron dar respuestas inmediatistas dejando de lado la discusión de propuestas fundamentales. La participación ciudadana se expresó una serie de rituales donde los ciudadanos no pudieron evidenciar las contradicciones, tensiones y conflictos.

**TABLA 5.31. Los significados de la participación**

Variable	Gobernantes	Comunidad Indígena	Comunidad Afro	ONG	Académicos
Participación	Garantía de un derecho	Una forma de vida	Participación colectiva	Representar a la sociedad civil	Hacer parte de...
Usos	Encuentro y diálogo. Negación del conflicto	Encuentro, diálogo y tensión. Visibilización del conflicto.	Encuentro, diálogo y tensión.	Encuentro, diálogo y tensión.	Diálogo, tensión y conflicto.

Variable	Gobernantes	Comunidad Indígena	Comunidad Afro	ONG	Académicos
Funciones	Marco legal de obligatorio cumplimiento	Deber/Derecho	Deber/derecho	Participación según intereses y necesidades	Un tema de interés académico
Planificación	Planificación a cuatro años	Planes de vida	Consejos Comunitarios	Gestión de Proyectos y programas	Planificación racional
Papel de los ciudadanos	Inclusión de los ciudadanos interesados	Inclusión de toda la comunidad. Papeles diferenciados	Representación de la comunidad en un consejo directivo	Inclusión de determinados temas	Exclusión de sectores poblacionales
Significados	Rituales participativos	Reivindicación de prácticas ancestrales	Consulta abierta e informada	Tensión y conflicto	Microfísica del Poder
Tipos de liderazgos	Liderazgo burocrático/autoritario	Legitimación de un liderazgo tradicional y, algunas veces, carismático	Legitimación de un liderazgo tradicional	Liderazgo democrático	Caudillismo ilustrado
Métodos	Uso de canales institucionales	Uso de acciones sociales colectivas	Uso de acciones sociales colectivas	Identificación con formas institucionales de participación	Dicotomía formal/real: Participación Institucional/no institucional.

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas

Para los gobernantes promover la participación es hacer realidad la democracia en el territorio. Es el uso de un guion, un libreto determinado, donde no hay espacio para el conflicto o la contradicción. Reto significativo para los funcionarios públicos que les llenó de temor las reivindicaciones realizadas por la sociedad civil al desbordar la capacidad de respuesta del Estado. La respuesta de los gobernantes fue realizar proyectos puntuales, para cooptar a líderes y organizaciones comunitarias.

A manera de síntesis, se identifican tres significados de la participación. La efervescencia participativa: “Ellos, se aprovechan”. En estos dos departamentos la

institucionalización de la participación, aunque contribuyó en los procesos de planeación local. No obstante, en los significados se identifican intenciones para favorecer intereses particulares. Detrás del discurso de la participación ciudadana se evidenciaron propósitos claros para beneficiar intereses partidistas y gremiales. Los actores que lograron acceder al control y administración de los recursos “públicos” instrumentalizaron los recursos inmersos en la gestión pública a su favor.

El desencanto participativo: “Yo participó, Tú participas, Él participa”. En Colombia el marco normativo garantiza la participación ciudadana a través de diversos mecanismos. Desafortunadamente ninguno es vinculante jurídica y políticamente para la toma de decisiones. La sociedad civil al evidenciar la poca operatividad de la participación sufrió de un desencanto participativo.

La indignación participativa: “Nosotros participamos, vosotros participáis”. Actores colectivos como las comunidades indígenas reivindicaron sus propios intereses. Históricamente han hecho uso acciones sociales colectivas, - paros cívicos, marchas, tomas de vías e instalaciones públicas -. La incidencia de este tipo de participación tuvo diferentes repercusiones sobre el sistema político.

La confrontación de la Minga Indígena de los discursos gubernamentales evidenció las asimetrías del poder político. Las comunidades indígenas dejaron en claro su capacidad para cuestionar el régimen político colombiano. Al exponer sus disensos cuestionaron el papel de la participación ciudadana y los criterios de pertenencia (inclusión/exclusión). El sistema político, aunque les incluyó en el marco normativo, en la realidad les ha excluido, social y políticamente (Fjeld, Quintana y Tassin, 2016).



## CONCLUSIONES

---

La participación ciudadana en la gestión pública es un mecanismo pluri-funcional, al cual se le da diferentes usos y se le otorga diversos significados. Al hacer parte de procesos políticos locales donde convergen los actores da cuenta de las asimetrías del poder político y coadyuva a la subjetivación política. Es decir, los actores con su uso reinterpretan las situaciones conflictivas en las que están involucrados y la forma como las confrontan.

La participación ciudadana no se concibe necesariamente como un proceso social en el que se busca legitimar una determinada forma de diseñar e implementar la política pública. Tampoco se considera como un instrumento capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos que mejoren el rendimiento institucional. Al contrario, es un mecanismo que, así como “ordena” y “coordina” a quiénes, cómo y cuándo se toman las decisiones. También, coadyuva a tramitar, negociar, conciliar y, en no pocos casos profundiza las tensiones y los conflictos.

En el Valle del Cauca y Cauca, los gobernantes la utilizaron como un “ritual” para superar los problemas de la gestión pública. El uso formalista que los gobernantes le confirieron a la formulación e implementación de la política pública dejó en claro que lo acordado no tiene un carácter vinculante y, a su vez, deslegitimó el poder político. Es decir, la capacidad política de los ciudadanos para obedecer al poder estatal fue significativamente frágil, por tal razón, poco apoyaron la aprobación y la implementación de la política pública. La participación ciudadana institucional en estos dos departamentos vivió una profunda crisis.

Pero no toda la responsabilidad fue de los gobernantes. El marco jurídico que define la arquitectura institucional y las reglas de juego de la práctica participativa es contundente al precisar que la toma de decisiones recae en los gobernantes. Mientras que los ciudadanos son sujetos políticos que intervienen básicamente en los procesos de consulta, fiscalización y control social.

Es importante señalar que la crisis de la participación también ha sido resultado de las restricciones que generó su excesiva reglamentación. A pesar de las “buenas” intenciones de la Constitución Nacional por hacer de la participación ciudadana un instrumento para posibilitar la intervención de los ciudadanos en la

gestión pública local, ésta pasó a convertirse en un instrumento meramente técnico.

La crisis de la participación en estos dos departamentos ha discurrido en paralelo al crecimiento dispar de los principales indicadores socioeconómicos (educación, salud, disminución de la pobreza, desempleo, manejo fiscal, PIB). Es resultado de la incapacidad de las instituciones del Estado para dar respuestas efectivas a las necesidades más sentidas de las comunidades. Como por estar estrechamente asociada a procesos de corrupción, clientelismo político y una débil cultura ciudadana de defensa de lo público. Situación que ha favorecido el aumento de las demandas ciudadanas, la presencia de grupos insurgentes y, con ello, el aumento de la violencia y del desplazamiento forzado.

La existencia de indicadores socioeconómicos diferenciados entre ambos departamentos permite explicar el porqué de la disparidad en sus procesos participativos, tanto en su intención como en su intensidad. En el Cauca las comunidades indígenas mediante la protesta social visibilizaron sus demandas ciudadanas y re-significaron las relaciones políticas con sus gobernantes. En el Valle del Cauca la participación de la sociedad civil se enmarcó en procesos institucionales. La débil cultura política de sus ciudadanos mostró una baja intensidad participativa y una débil incidencia en la gestión pública territorial.

Con los usos dados a la participación ciudadana institucional se identificaron algunas similitudes. Ambos mandatarios locales, con el apoyo del gobierno nacional, instrumentalizaron la participación ciudadana para redefinir las relaciones del poder político y disminuir la intervención de los ciudadanos en la gestión pública.

La política pública para la participación ciudadana fue concebida como un instrumento racional al servicio de la tecnocracia gubernamental. Si bien, en su formulación incentivó la participación de diferentes sectores sociales. En su implementación los resultados fueron deficitarios. La política pública de participación estuvo colmada de supuestos, por tal razón, no desarrollaron propuestas concretas en temas sensibles y fundamentales de la gobernabilidad democrática.

La participación ciudadana se desdibujó y desacreditó. Los mandatarios locales, diferentes sectores sociales y comunitarios, al hacer uso de una serie de “rituales”, contribuyeron al fortalecimiento de una cultura política donde la

defensa por lo público poco interesó. La defensa por lo colectivo fue frágil y cada vez más la sociedad civil se alejó del Estado.

La política pública de participación fue concebida como un instrumento técnico que utilizaron los gobernantes a su favor. La arquitectura institucional y los recursos técnicos dispuestos fueron escasos. Fue un juego político que se limitó a favorecer determinados intereses, especialmente de aquellos actores aliados de los mandatarios locales.

La formulación de la política pública de participación se realizó a partir de supuestos y, al no tener en cuenta el conocimiento tácito, condujo a la creación de un número considerable de mecanismos institucionales. Las diferentes funciones que cumplió la participación dieron como resultado su dispersión, contribuyendo al debilitamiento de la intervención de los ciudadanos en la gestión pública.

Las cuestiones procedimentales no fueron suficientes para dar respuestas a las expectativas y problemas públicos. Por esta razón los ciudadanos al no encontrar respuestas decidieron confrontar el manejo y la administración del poder político mediante el uso de las acciones sociales colectivas. Fueron diferentes actores considerados “excluidos” y minoritarios que buscaron incidir, de una u otra manera, en la gestión pública.

La ineficacia administrativa y la baja capacidad de gestión de las administraciones regionales al no dar respuestas a los problemas públicos más relevantes debilitaron la práctica participativa. Los ciudadanos vivenciaron la participación como una experiencia negativa. Con la apatía ciudadana se constató su poca credibilidad frente a las instituciones del Estado. Además, al fallar las respuestas institucionales contribuyeron al malestar social. Por consiguiente, diferentes actores decidieron hacer uso de la participación ciudadana no institucional. Su intención fue influir en la gestión pública buscando respuestas a problemas no resueltos y necesidades no atendidas especialmente en temas relacionados con la educación, el trabajo, el territorio y la solución pacífica al conflicto armado.

Sin embargo, los resultados de la participación no institucional tampoco generaron respuestas efectivas por parte de los gobernantes. No obstante, las comunidades indígenas, trabajadores y estudiantes, lograron interpelar a los mandatarios locales. Especialmente lograron hacer público sus intereses e inconformidades. Expresaron su voz en la defensa de derechos colectivos.

La participación ciudadana más utilizada fue la no institucional. Esto se advierte en la cotidianidad lo local a través de las acciones colectivas. Sin embargo, también se identificaron en los actores motivaciones y deseos que develaron sus propósitos para favorecer sus propios intereses.

Como balance general, cada una de las acciones colectivas cuestionaron el poder estatal. Los sectores sociales que hicieron uso de la protesta social demandaron el cumplimiento de acuerdos previamente definidos, así como la consideración de problemas históricamente no atendidos de forma eficiente y eficaz. La protesta social desbordó las fronteras de la gestión pública territorial, para confrontar el poder y la legitimidad del gobierno nacional.

En cada una de esas demandas los actores utilizaron un repertorio de actuación diferenciado. Las comunidades indígenas destacaron por un uso diversa de acciones colectivas. Los trabajadores oficiales y estudiantes con paros y marchas. Los campesinos y afrodescendientes con tomas de vías e instalaciones públicas.

Cada actor buscó generar algún tipo de impacto en la implementación de políticas públicas (educación, trabajo digno, tierras); hacer un llamado de atención a pactos incumplidos por parte del Estado (defensa de la vida, recomendaciones de organismos internacionales, protección de los derechos de las comunidades); confrontar la capacidad/incapacidad del Estado en la negociación de conflictos estructurales (oposición a leyes que implicaban la explotación de recursos naturales, la expropiación de tierras o el recorte a las garantías en derechos fundamentales).

Definitivamente, en el periodo 2008 – 2011, en estos dos departamentos la participación ciudadana no institucional fue un ejercicio político que se utilizó para la reivindicación de derechos, la mediación de intereses, la justificación de motivaciones y la búsqueda a la solución de problemas. Al lograrse la convergencia de diferentes fuerzas sociales (económicas, culturales, ambientales y políticas), se articularon en el proceso de intervención en la toma de decisiones y, de esta manera, confrontar el orden político y el sistema social vigente. Aunque, un número significativo de esas acciones no lograron conseguir los resultados esperados, sin duda, cumplieron con la función de demandar y visibilizar el inconformismo social y la exclusión social que históricamente ha permeado a nuestro país.

Los significados dados por gobernantes y ciudadanos muestran apuestas participativas diametralmente opuestas. La participación ciudadana institucional, que se concreta en los PDD, las Políticas Públicas y otros mecanismos, concibe la planeación del territorio en el corto plazo. Se encuentra además inmersa en la existencia de una fuerte transitoriedad y rotación de los funcionarios públicos, lineamientos, jurídicos, políticos y técnicos, definidos por el gobierno nacional con una débil gobernabilidad por parte de los administradores locales. Los procesos de planeación y concertación se definen a partir de la delegación de representantes mediante la democracia representativa. Son propuestas gubernamentales que conciben de forma racional la planeación y el “desarrollo” local.

En cambio, los significados dados a la participación ciudadana no institucional se resisten al uso de formas positivistas que a través de un método racional define la manera en que se debe habitar el territorio, por ejemplo, las comunidades indígenas. Su apuesta es por los planes de vida orientados a la protección y cuidado del territorio. Mediante la democracia participativa cada uno de los miembros de la comunidad desempeña un papel determinado, sin importar su edad, sexo, posición social y política al interior de la comunidad. Es una perspectiva política que le apuesta a la discusión política y a los consensos colectivos. En los significados dados a la participación cada uno de los actores legitimó una determinada “microfísica del poder”. Las comunidades indígenas reivindicaron prácticas ancestrales como la “minga social”, como una forma de participación alternativa para legitimar su poder en el territorio. Mientras que los gobernantes argumentaron que la participación ciudadana legitima la autoridad gubernamental y la integración en la “sociedad nacional”. Para los gobernantes promover la participación fue hacer realidad la democracia en el territorio. Sus significados se definieron a partir de un libreto determinado, donde no hubo espacio para el conflicto o la contradicción. Los gobernantes focalizaron sus propuestas políticas en proyectos puntuales generando procesos de cooptación política de los líderes comunitarios.

Como síntesis ya planteada en páginas anteriores, la participación ciudadana ha recibido tres significados: (i) la eferescencia, (ii) el desencanto, y (iii) la indignación. Cada uno de ellos va acompañado de unos acontecimientos, de un contexto histórico local y también global que impactó directamente en la democracia colombiana. La participación ciudadana en estos dos departamentos ha mostrado que su excesiva reglamentación dio como resultado una dispersión de su práctica. Al limitar las funciones sustantivas de la participación generó el efecto contrario de lo que se buscaba conseguir: una disminución en el uso de los

mecanismos institucionales y un aumento en el uso de los procedimientos no institucionales.



## BIBLIOGRAFÍA

---

AGUILAR, L. (2005), «Estudio introductorio», en G. MAJONE, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 13-34.

— (2009), «Marco para el análisis de las políticas públicas», en F. MARÍNEZ y V. GARZA (coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, Ciudad de México, Porrúa, pp. 14-30.

AGUILERA, M. y R. VEGA (1998), *Ideal democrático y revuelta popular. Bosquejo histórico de la mentalidad política popular en Colombia 1781-1948*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

ALMENDRA, V. (2010), *Encontrar la palabra perfecta: experiencia del tejido de comunicación del pueblo nasa en Colombia*, Cali, Universidad Autónoma de Occidente.

ANGELL, A. (1997), «La izquierda en América Latina desde 1920», en L. BETHELL (ed.), *Historia de América Latina, vol. 12. Política y sociedad desde 1930*, Madrid, Crítica, pp. 73-131.

ARBÓS, X. y S. GINER (1994), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI.

ARCHILA, M. (2003), *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia 1958-1990*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia [ICANH] y Centro de Investigación y Educación Popular [Cinep].

ARCINIEGAS, G. (1990), *América, tierra firme y otros ensayos*, Caracas, Fundación Biblioteca Ayacucho.

ARIAS, L. (2009), «Interdisciplinariedad y triangulación en ciencias sociales», *Diálogos. Revista electrónica de Historia*, vol. 10, núm. 1, pp. 117-136, recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/439/43913137005.pdf>

ATIENZA, M. (1983), *Marx y los derechos humanos*, Madrid, Mezquita.

BAIROCH, P. (1986), *El tercer mundo en la encrucijada. El despegue económico del siglo XVIII al XX*, Madrid, Alianza.

BARNADAS, J. (1990), «La Iglesia católica en la Hispanoamérica colonial», en L. BETHELL (ed.), *Historia de América Latina, vol. 2. América Latina colonial: Europa y América en los siglos XVI, XVII, XVIII*, Madrid, Crítica, pp. 185-207.

BARRERO, F. y C. JIMÉNEZ (2014), «Estudio de caso: Colombia», en F. BARRERO, C. JIMÉNEZ, J. LUNA y C. MELÉNDEZ, *Movilización social y representación política en países de Latinoamérica. Estudio preliminar. Colombia en perspectiva comparada con Chile y Perú*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, pp. 13-34.

BERGUA, J. (2009), *Sociología de la política*, Zaragoza, Mira Editores SA.

BOBBIO, N. (1989), *Estado, gobierno y sociedad*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

BOTELLA, J., C. CAÑEQUE y E. GONZALO (coords.) (1990), *El pensamiento político en sus textos. De Platón a Marx*, Madrid, Tecnos.

BUSTAMANTE, G. (2011), «La Constitución de 1991 y el constitucionalismo contemporáneo latinoamericano», *Foro*, núm. 74-75, pp. 22-27.

CÁMARA DE COMERCIO DE CALI (2015), *Informe económico n.º 50*, recuperado de <http://www.ccc.org.co/file/2015/07/Informe-economico-No-50.pdf>

CÁMARA DE COMERCIO DEL CAUCA (2015), *Entorno económico del departamento del Cauca 2015*, recuperado de <https://cccauca.org.co/publicaciones/entorno-economico-del-departamento-del-cauca-ano-2015>

CAMOU, A. (comp.) (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*, Ciudad de México, Plaza y Valdés, SA de CV.

CÁRDENAS, V. (1998), «Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina», *Gaceta Comisión estatal de derechos humanos del estado de Jalisco (México)*, núm. 13, julio-septiembre, pp. 1-10.

CASTILLO, L., Á. GUZMÁN, J. HERNÁNDEZ, M. LUNA y F. URREA (2010), *Etnicidad, acción colectiva y resistencia. El norte del Cauca y el sur del Valle a comienzos del siglo XXI*, Cali, Universidad del Valle.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR [CINEP]. (2009), *La protesta social 2002-2008: en cuestión las políticas públicas de Uribe Vélez. Informe especial, junio de 2009*, Bogotá, Autor.

CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA [CRIC] (2018). *Estructura organizativa*, recuperado de <http://www.cric-colombia.org/portal/estructura-organizativa/ubicacion-geografica/>

COOKE, B. y U. KHOTARI (2007), *Participation: The New Tyranny*, Londres, Palgrave Macmillan.

CORTINA, A. (2001), *Ética mínima. Introducción a la filosofía práctica*, Barcelona, Tecnos.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA [DANE] (2015), «Cauca: pobreza monetaria 2014», *Boletín técnico*, junio 9 de 2015, recuperado de [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/Cauca\\_Pobreza\\_2014.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Cauca_Pobreza_2014.pdf)

DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, SECRETARÍA DE PLANEACIÓN (2012), *Plan departamental de desarrollo 2012-2015. Síntesis del diagnóstico general por ejes*, recuperado de <http://www.valledelcauca.gov.co/planeacion/descargar.php?id=10058>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN [DNP] (2011), *Informe del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 Ley 617 de 2000)*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN [DNP] (2008-2011), Resultados de desempeño fiscal de los departamentos y municipios, vigencias 2008 – 2011. Recuperado de: [www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx](http://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN [DNP], USAID, MINISTERIO DE CULTURA (2008), *Guías para la gestión pública territorial. El proceso de planificación de las entidades territoriales el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión*, Bogotá, DNP.

DIAMOND, L. (1995), «Hacia la consolidación de la democracia», en P. SANTANA (comp.), *Las incertidumbres de la democracia*, Bogotá, Ediciones Fundación Foro Nacional por Colombia, pp. 3-22.

DONADO, M. (2014), *Ser Nación en la Nación: movimiento de los pueblos indígenas en el Valle del Cauca. Dinámicas organizativas y reivindicación de derechos*, Cali, Pontificia Universidad Javeriana.

DURKHEIM, E. (2001), *Las reglas del método sociológico*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

DUSSEL, E. (2009), *Política de la liberación: arquitectónica*, vol. II, Madrid, Trotta.

DYE, T. (1992), *Understanding Public Policy*, Nueva Jersey, Pearson Education Ltd.

ESCALANTE, M. (2012), *Una lectura crítica sobre la política de participación ciudadana promovida por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Caso de estudio: los consejos comunales de gobierno*, Bogotá, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

ESCOBAR, J. y J. COLLAZOS (2016), *Boletín económico regional. IV trimestre 2015. Suroccidente*, Bogotá, Banco de la República.

ESCUELA NACIONAL SINDICAL (2009), *Sistema de información laboral y sindical – SISLAB – 1° Reporte de diciembre de 2008*, Medellín, Colombia.

ESCUELA NACIONAL SINDICAL. (2009). SISTEMA DE INFORMACIÓN LABORAL Y SINDICAL - SISLAB - 1° REPORTE DE DICIEMBRE DE 2008. MEDELLÍN - COLOMBIA: ENS.

FJELD, A., L. QUINTANA y É. TASSIN (2016), *Movimientos sociales y subjetivaciones políticas*, Bogotá, Universidad de los Andes.

FONT, J. (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia.

FOUCAULT, M. (1988), *Un diálogo sobre el poder*, Madrid, Alianza Materiales.

FUNDACIÓN ENCUENTRO (2013), *Informe España, 2013. Una interpretación de su realidad social*, Madrid, Albadejo SL.

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA (1992), «De la representación a la participación», en M. JURSIK (ed.) *Constitución de 1991: caja de herramientas*, vol. 1, Bogotá, Corporación Viva la ciudadanía y Fundación Foro Nacional por Colombia, pp. 44-49.

GALEANO, E. (2003), *Las venas abiertas de América Latina*, Madrid, Siglo XXI.

GALLEGO, J. (2012), «La democracia ateniense en el desierto de Lemnos. El *Filoctetes* de Sofócles y la *Política demos*», en L. SANCHO y A. I. GALLEGO, *Lógos y arkhé. Discurso político en la Grecia antigua*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, pp. 69-102.

GARAVAGLIA, J. y C. MARCHENA (2005), *América Latina: de los orígenes a la independencia. I América precolombina y la consolidación del espacio colonial*, Madrid, Crítica.

GARCÍA, A. (1984), «Colombia: medio siglo de historia contemporánea», en P. GONZÁLEZ, *América Latina: historia de medio siglo*, Ciudad de México, Siglo XXI, pp. 178-230.

— (2003), «Derechos humanos, movimientos sociales y ong's», en J. M. GARCÍA, *Derechos fundamentales, movimientos sociales y participación. Aportaciones al debate sobre ciudadanía*, Madrid, Dykinson, pp. 75-106.

GARCÍA, J. (2004), *Políticas y programas de participación social*, Madrid, Síntesis.

GARCÍA, J. y S. RÍOS (2014), «El enfoque argumentativo para el análisis de políticas públicas desde la perspectiva de Frank Fischer», *Forum*, núm. 6, pp. 52-62.

GARCÍA, M. (1997), «Los límites de la democracia participativa», en J. LONDOÑO, *Sociedad civil: control social y democracia participativa*, Bogotá, Fescol, pp. 39-63.

GINER, S. (2013), *Historia del pensamiento social*, Barcelona, Ariel.

GIRALDO, J. (2017), «Los territorios indígenas en la agenda política de Colombia: entre apuestas estatales y reivindicaciones ancestrales», *Ciencia Política*, vol. 12, núm. 23, pp. 149-173.

GOBERNACIÓN DEL CAUCA (2001), *Informe de rendición de cuentas*, recuperado de <http://www.cauca.gov.co/>

— (2008), *Plan departamental de desarrollo: arriba el Cauca, 2008-2011*, Popayán, Autor.

— (2012), *Plan de desarrollo departamental 2012-2015. Cauca: todas las oportunidades*, Popayán, Autor.

GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA (2008), *Plan de desarrollo departamental 2008-2011. Buen Gobierno: con seguridad lo lograremos*, Cali, Autor.

GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA (2011), *Informe de rendición de cuentas*, recuperado de <http://www.valledelcauca.gov.co/>

GÓMEZ, A. (1992), *Pedagogía constitucional. Un análisis jurídico político de la Constitución de 1991*, Bogotá, Ediciones Foro Cívico.

GÓMEZ, J. D. (2014), «Organizaciones no gubernamentales y entidades sin ánimo de lucro en Colombia. Despolitización de la sociedad civil y tercerización del Estado», *Gestión y Política Pública*, vol. XXIII, núm. 2, pp. 359-384.

GONZÁLEZ, F. (2015), *Poder y violencia en Colombia*, Bogotá, Odecofi, Cinep y Colciencias.

GONZÁLEZ, P. (1992), «La crisis del Estado y la lucha por la democracia en América Latina», en P. GONZÁLEZ y M. ROITMAN, *La democracia en América Latina: actualidad y perspectivas*, Madrid, Editorial Complutense, pp. 21-39.

GONZÁLEZ, R. y I. MOLINARES (2013), «Movimiento obrero y protesta social en Colombia, 1920-1950», *Historia caribe*, vol. VIII, núm. 22, pp. 167-193.

GOODIN, R. y H. D. KLINGEMANN (1996), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Istmo.

GRAU, M. O. (2009), *La influencia de la participación ciudadana en las políticas públicas: el caso de la política habitacional chilena entre los años 2000 y 2009*, tesis Doctoral inédita, Facultad de Sociología y Ciencias Políticas, Universidad Complutense de Madrid.

GROSSMAN, E. (2009), «El actor en el análisis de las políticas públicas», en L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT y P. RAVINET, *Diccionario de las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 33-40.

GUEVARA, J. D. (2009), *La democracia participativa como instrumento de dominación de la esfera pública. Una mirada crítica a la realidad política colombiana a partir de la Constitución de 1991*, Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

GUIER, J. (1964), «Nociones de derecho precolombino», *Revista de Ciencias Jurídicas. Escuela de Derecho*, núm. 4, pp. 154-174.

GUILLÉN, A., K. SÁENZ, M. BADI y J. CASTILO (2009), «Origen, espacio y niveles de participación ciudadana», *Daena: International Journal of Good Conscience*, vol. 4, núm. 1, pp. 179-193, recuperado de [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

HABERMAS, J. (1990), *Teoría y praxis*, Madrid, Tecnos.

— (1996), *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Ciudad de México, Cátedra.

HARGUINDÉGUY, J. B. (2013), *Análisis de políticas públicas*, Madrid, Tecnos.

HOBBS, T. (2009), *Leviatán o la materia. Forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*, Madrid, Alianza.

HUNTINGTON, S. (2002), *El orden político en las sociedades de cambio*, Ciudad de México, Paidós.

HURTADO, J. (2017), «56 votaciones para revocatoria se han convocado en Colombia en los últimos 20 años», *Nuestra huella*, vol. X, núm. 119, pp. 11-13.

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI (s. f.a), *Mapa físico del departamento del Valle del Cauca*, recuperado de [http://geoportal.igac.gov.co/mapas\\_de\\_colombia/igac/mps\\_fisicos\\_deptales/2012/Valle\\_del\\_Cauca.pdf](http://geoportal.igac.gov.co/mapas_de_colombia/igac/mps_fisicos_deptales/2012/Valle_del_Cauca.pdf)

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI (s. f.b), *Mapa físico del departamento del Cauca*, recuperado de [http://geoportal.igac.gov.co/mapas\\_de\\_colombia/igac/mps\\_fisicos\\_deptales/2012/Cauca](http://geoportal.igac.gov.co/mapas_de_colombia/igac/mps_fisicos_deptales/2012/Cauca)

KAUFMANN, D., A. KRAAV y M. MASTRUZZI (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3913>

LEAL, F. (1999), «Las utopías de la paz», en F. LEAL, *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, pp. 109-167.

LECHNER, N. (2001), «Cultura política y gobernabilidad democrática», en A. CAMOU (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*, Ciudad de México, Plaza y Valdés, pp. 87-95.

LEÓN-PORTILLA, M. (1998), «Mesoamérica antes de 1519», en L. BETHELL (ed.), *Historia de América Latina, vol. 1. América Latina colonial*, Madrid, Crítica, pp. 3-30.

LOCKE, J. (1991), *Dos ensayos sobre el gobierno civil*, Madrid, Espasa Calpe.

LYNCH, J. (1991), «Los orígenes de la independencia», en L. BETHELL (ed.), *Historia de América Latina, vol. 5. La independencia*, Madrid, Crítica, pp. 1-40.

MAESTRE, J. (1987), *Constituciones y leyes políticas de América Latina, Filipinas y Guinea Ecuatorial*, Sevilla, Publicaciones de la Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla.

MAJONE, G. (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas públicas*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

MAQUIAVELO, N. (2008), *El príncipe*, Madrid, Cátedra.

MARCUELLO, C. (2008), «Ciudadanía», en A. GARCÍA y C. MARCUELLO (eds.), *Conceptos para pensar el siglo XXI*, Zaragoza, Los Libros de la Catarata, pp. 167-186.

MARSHALL, T.H. (1997), «Ciudadanía y Clase social», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 79, pp. 297-344.

MARX, K. (1975a), «El dieciocho brumario de Luis Bonaparte», en K. MARX y F. ENGELS, *Obras escogidas*, tomo 1, Madrid, Fundamentos, pp. 150-185.

MARX, K. (1975b), «Prólogo de la contribución a la crítica de la economía política», en E. FRIEDERICH y K. MARX, *Obras escogidas*, tomo 1, Madrid, Fundamentos, pp. 371-376.

MARX, K. y F. ENGELS (1979), «La lucha de clases», en A. ETZIONI y E. ETZIONI, *Los cambios sociales: fuentes, tipos y consecuencias*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 47-53.

MATTAR, J. (2014), *El panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe*, Santiago, Cepal.

MACADAM, D. (1999), «Orígenes terminológicos, problemas actuales, futuras líneas de investigación», en D. MACADAM, J. D. MCCARTHY y M. N. ZALD, *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Madrid, Istmo, pp. 49-70.

MCCARTHY, J. (1999), «Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades», en D. MACADAM, J. D. MCCARTHY y M. N. ZALD, *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Madrid, Istmo, pp. 205-220.

MEDELLÍN, P. (2004), *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Santiago, Cepal.

MÉNDEZ, D. (2014), *Al filo de la independencia en América Latina*, Ciudad de México, Siglo XXI.

MENY, I. y J. C. THOENIG, (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

MINISTERIO DE CULTURA DE COLOMBIA (2010), *Afrocolombianos, población con huellas de africanía*, Bogotá, Autor.

MINISTERIO DEL INTERIOR DE COLOMBIA, FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA (2016), *Colombia participa. Hacia una sociedad democrática, justa e incluyente. Ley 1752 de participación ciudadana*, recuperado de [http://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley\\_1752\\_de\\_participacion\\_ciudadana\\_-\\_version\\_impresa.pdf](http://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley_1752_de_participacion_ciudadana_-_version_impresa.pdf)

MOSSE, D. (2007), «People's Knowledge. Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development», en B. COOKE y U.

KHOTARI, *Participation: The New Tyranny*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 16-35.

MOTHY, A. (1991), «La independencia de México y América Central», en L. BETHELL (ed.), *Historia de América Latina, vol. 5. La independencia*, Madrid, Crítica, pp. 41-74.

MULLER, P. (2006), *Las políticas públicas. Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

MÚNERA, L. (1999), «Los estudios sobre la participación en Colombia», *Análisis político*, pp. 1-22, recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2036.pdf>

NASER, A., A. RAMÍREZ-ALUJAS y D. ROSALES (2017), *Desde el Gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago, Cepal.

NATAL, A. (2008), «El enfoque participativo en proyectos de desarrollo: de lo naive a lo retórico en la cooperación internacional», en M. GOOTBACHER y L. SIMONE, *Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo: los retos del siglo XXI*, Ciudad de México, Instituto Mora, Cooperación Internacional, pp. 309-353.

NORAMBUENA, C. (2011), «El conocimiento tácito en la filosofía de la ciencia de Tomas Kunh», *Hybris, Revista de Filosofía*, vol. 2, núm. 3, pp. 33-63.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO [UNODC] (2011). *Estudio mundial sobre el homicidio: tendencias, contextos y datos*, recuperado de [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/BOOK\\_Global\\_study\\_on\\_homicide\\_2011\\_Spanish\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/BOOK_Global_study_on_homicide_2011_Spanish_ebook.pdf)

ORTEGA, N. y S. RUIZ (2005), «Definición de problemas y diseño de la agenda España», en M. PÉREZ, *Análisis de políticas públicas*, Granada, Universidad de Granada, pp. 111-131.

OSORIO, R. (1992), «La participación: derecho al derecho», en M. JURSIK (ed.) *Constitución de 1991: caja de herramientas*, vol. 1, Bogotá, Corporación Viva la ciudadanía y Fundación Foro Nacional por Colombia, pp. 159-164.

OSTO, Z. (2009), «Experiencias de participación ciudadana en el ámbito local: un enfoque comparado en Latinoamérica», *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, núm. 5, pp. 165-195.

PACHANO, S. (2002), «El desafío de la representación democrática», *Foro*, núm. 46, pp. 93-104.

PARDO, N. (2007), *Cómo hacer análisis crítico del discurso. Una perspectiva latinoamericana*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

PARSONS, W. (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*, Ciudad de México, Flacso.

- PASSERIN, A. (1970), *La noción del Estado*, Madrid, España.
- PASTOR, E. (2009), *Participación ciudadana y gestión de las políticas públicas y sociales municipales*, Murcia, Universidad de Murcia.
- PÉREZ, A. M. (2013), «El discurso de la participación en la sociedad contemporánea», en M. ORAISON y A. M. PERÉZ, *Estudios sobre participación. Procesos, sujetos y contextos*, Buenos Aires, Estudios Sociológicos Editora, pp. 109-120.
- PÉREZ, M. (2005), «El estudio de las políticas públicas», en M. PÉREZ, *Análisis de políticas públicas*, Granada, Universidad de Granada, pp. 51-75.
- PINDADO, F. (2000), *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*, Barcelona, Serbal.
- PLATÓN (2009), *La república*, Madrid, Akal.
- POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA (2011). *Informes estadísticos*, recuperado de <https://www.policia.gov.co/grupo-informaci%C3%B3n-criminalidad/estadistica-delictiva>
- POMEROY, M. (1990), *Los significados de la participación*, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- PRATS I CATALÀ, J. (2001), «Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico», *Instituciones y desarrollo*, núm. 10, pp. 103-148.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO [PNUD] (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Alfaguara.
- (2008), *Informe regional de desarrollo humano. IDH Valle 2008: hacia un Valle del Cauca incluyente y pacífico. Colombia*. Cali, Imprenta departamental del Valle del Cauca.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO [PNUD] (2014). *Análisis de conflictividades y construcción de paz*, Bogotá, Autor.
- PROUDHON, P. (1932), *Sistemas de las contradicciones económicas o filología de la miseria*, Madrid, Aguilar.
- (1977), *La capacidad política de la clase obrera*, Madrid, Jucar.
- RAMÍREZ, C. (2015), «Indigenismo de derecha. La formación de la OPIC como “revolución pasiva»», *Revista de Estudios Sociales*, núm. 51, pp. 89-104.
- RAMÍREZ, J. (2002), «Violaciones del derecho a la igualdad en la ley colombiana. Análisis jurisprudencial», *Revista de derecho, Universidad del Norte-Colombia*, núm. 18, pp. 58-84.
- REAL, J. (2006), «Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas», en M. PÉREZ, *Análisis de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, pp. 77-107.

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL DE COLOMBIA (2018). *Elecciones a la Gobernación 2008-2011*, recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/-Elecciones-Regionales-.html>

REVELES, F. (2017), «Problemas de la representación política y de la participación directa en la democracia», *Estudios Políticos*, núm. 42, pp. 11-35.

RODRÍGUEZ, C. (2013), «Democracia, ciudadanía y participación», en M. T. MUÑOZ y C. R. RODRÍGUEZ, *Construyendo acciones para la democracia*, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia, pp. 34-56.

RODRÍGUEZ, D. (2010), «Territorio y territorialidad. Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la geografía», *Uni.Pluri/versidad*, vol. 10, núm. 3, pp. 1-11, recuperado de <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/download/9582/8822>

ROITMAN, M. (1992), «Teoría y práctica de la democracia en América Latina», en P. GONZÁLEZ Y M. ROITMAN, *La democracia en América Latina: actualidad y perspectivas*, Madrid, Editorial Complutense, pp. 59-89.

ROJAS, D. (2010), «La Alianza para el Progreso en Colombia», *Análisis político*, núm. 70, pp. 91-124.

ROTH, A. N. (2002), *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora.

ROUSSEAU, J. J. (2005), *Del contrato social. Sobre las ciencias y las artes*, Madrid, Alianza.

RUCHT, D. (1999), «El impacto de los contextos nacionales sobre la estructura de los movimientos sociales: un estudio comparado transnacional y entre movimientos», en D. MACADAM, J. D. MCCARTHY y M. N. ZALD, *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Madrid, Istmo, pp. 262-287.

SAAVEDRA, T. (2013), *Dioselina Tibaná y la cocina de la ironía política*, Cali, Pontificia Universidad Javeriana.

SANCHO, L. (2012), «Demóstenes *EYMBYAOE* (I). El discurso demóstenico sobre el deber, la concordia social y la financiación de la guerra», en L. SANCHO y A. I. GALLEGU, *Lógos y arkhé. Discurso político en la Grecia antigua*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, pp. 119-157.

SANTANA, P. (1992), «La democracia un proyecto en construcción», en M. JURSIK (ed.) *Constitución de 1991: caja de herramientas*, vol. 1, Bogotá, Corporación Viva la ciudadanía y Fundación Foro Nacional por Colombia, pp. 38-43.

— (1996), «Legitimidad política y descentralización», *Foro*, núm. 29, pp. 23-33.

SANTANDER, P. (2011), «Por qué y cómo hacer análisis de discurso», *Cinta de Moebio*, vol. 41, núm. 41, pp. 207-224, recuperado de [www.moebio.uchile.cl/41/santander.html](http://www.moebio.uchile.cl/41/santander.html)

SCHNEIDER, C. y WELP, Y. (2015), «Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa», *Revista Mexicana de Ciencias*, año LX, núm. 224, pp. 15-44.

SHORE, C. (2010), «La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas», *Antípoda*, núm. 10, pp. 21-49, recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/814/81415652003.pdf>

STAVENHAGEN, R. (1980), «Siete tesis equivocadas sobre América Latina», en R. STAVENHAGEN, E. LACLAU y R. MARINI, *Tres ensayos sobre América Latina*, Santiago, Cuadernos de Anagrama, pp. 7-42.

— (1995), «A la sombra del desarrollo: campesinos e indígenas en la crisis», en J. REINA (comp.), *América Latina a fines del siglo* Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 307-348.

SUBIRATS, J. (2001), «Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas», en J. FONT, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, pp. 33-42.

SUSÍN, R. (2008), «Ciudadanía», en A. GARCÍA y C. MARCUELLO (eds.), *Conceptos para pensar el siglo XXI*, Zaragoza, Los Libros de la Catarata, pp. 25-54.

TARROW, S. (2004), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza.

THOENIG, J. C. (2009), «Política pública», en L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT y P. RAVINET, *Diccionario de las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 334-341.

THOUREAU, H. (2009), *Desobediencia civil y otros ensayos*, Madrid, Tecnos.

TORO, J. (1992), «Aprendiendo a construir un orden en donde todos podemos ser felices: la democracia», en M. JURSIK (ed.) *Constitución de 1991: caja de herramientas*, vol. 1, Bogotá, Corporación Viva la ciudadanía y Fundación Foro Nacional por Colombia, pp. 7-11.

TOURAINÉ, A. (2005), *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*, Madrid, Paidós.

UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS (2017), *Registro único de víctimas*, recuperado de <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

UPRIMNY, R. (2011), «La Constitución de 1991 y la adopción del Estado social de derecho», *Foro*, núm. 72, pp. 30-39.

URIBE, M. (2002), «Las promesas incumplidas de la democracia participativa», en J. SUÁREZ (ed.), *El debate a la Constitución*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 190-208.

USAID, FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA, PROGRAMA ADAM (2009), *Asesoría para el fortalecimiento institucional, participación ciudadana y control social*, Cali, Autor.

VALLESPÍN, F. (2009), «Teoría del discurso y acción comunicativa en Jürgen Habermas», en R. MAIZ (coord.), *Teorías políticas contemporáneas*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 135-162.

VANEGAS, G. y LÓPEZ, J. (2008), «El departamento del Cauca en cifras: situación social y política», *Observatorio Político de la Universidad del Cauca - Boletín # 5*, recuperado de <http://www.cauca.gov.co/nuestro-departamento/documentos/item/download/49>

VELÁSQUEZ, F. (1996), «Los horizontes de la descentralización en Colombia», *Foro*, núm. 30, pp. 34-46.

— (2011), «Dos décadas de participación ciudadana en Colombia», *Foro*, núm. 74-75, pp. 101-114.

VELÁSQUEZ, F. y E. GONZÁLEZ (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.

WACHTEL, N. (1998), «Los indios y la conquista española», en L. BETHELL (ed.), *Historia de América Latina, vol. 1. América Latina colonial*, Madrid, Crítica, pp. 170-202.

WALLERSTEIN, I. (2004), *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos. Un análisis del sistemas-mundo*, Madrid, Akal.

WEBER, M. (1984), *Economía y sociedad*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

WEFFORT, F. (1995), «La América equivocada. Apuntes sobre la democracia y la modernidad en la crisis de América Latina», en J. REINA (comp.), *América Latina a fines del siglo* Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 399-431.

WHITEHEAD, L. (1997), «Una nota sobre la ciudadanía en América Latina. Política y sociedad desde 1930», en L. BETHELL (ed.), *Historia de América Latina, vol. 12. Política y sociedad desde 1930*, Madrid, Crítica, pp. 67-72.

ZUBERO, I. (1996), *Movimientos sociales y alternativas de sociedad*, Madrid, HOAC.

# ANEXOS

---

## Anexo 1 Manual de Codificación

<b>V1</b>	<b>Periódico</b>	<b>Código</b>	<b>Nombre</b>		
		1	El país		
		2	Semana		
		3			
		4			
		99	S.i		
<b>V2</b>	<b>Página</b>	<b>Código</b>	<b>Nombre</b>	<b>Código</b>	<b>Nomb re</b>
		1	1	18	18
		2	2	19	19
		3	3	20	20
		4	4	21	21
		5	5	22	22
		6	6	23	23
		7	7	24	24
		8	8	25	25
		9	9	26	26
		10	10	27	27
		11	11	28	28
		13	13		
		14	14		
		15	15		
		16	16		
		17	17	99	S.i.
<b>V3</b>	<b>Dia</b>	<b>Código</b>	<b>Nombre</b>	<b>Código</b>	<b>Nombre</b>
		1	1	18	18
		2	2	19	19
		3	3	20	20

Participación ciudadana y gestión pública

		4	4	21	21
		5	5	22	22
		6	6	23	23
		7	7	24	24
		8	8	25	25
		9	9	26	26
		10	10	27	27
		11	11	28	28
		12	12	29	29
		13	13	30	30
		14	14	31	31
		15	15	99	S.i.
		16	16		
		17	17		
<b>V4</b>	<b>Año</b>	<b>Código</b>	<b>Nombre</b>		
		1	2008		
		2	2009		
		3	2010		
		4	2011		
		99	S.i.		
<b>V5</b>	<b>Tipo de participación</b>	<b>Código</b>	<b>Nombre</b>	<b>Observación</b>	
		1	Institucional	Aquellas definidas por el estado	
		2	Alternativa	Prácticas propias de la sociedad civil	
		99	S.i.		
<b>V6</b>	<b>Nivel de participación</b>	<b>Código</b>	<b>Nombre</b>	<b>Observación</b>	
		1	Gestión	Acción de solución	
		2	Decisión	Acción de acuerdo	
		3	Concertación	Acción de diálogo	
		4	Fiscalización	Acción de vigilancia	

		5	Iniciativa	Acción de proposición
		6	Consulta	Acción de indagación
		7	Información	Acción de informar
		8	Demanda	Acción de exigencia
		99	S.i.	
<b>V7</b>	<b>Mecanismo utilizado - institucional</b>	<b>Código</b>	<b>Nombre</b>	
		1	Jac	
		2	Referendo constitucional	
		3	Consejo comunitario	
		4	Veeduría ciudadana	
		5	Consulta interna de partidos	
		6		
		7		
		8		
		9		
		10		
		99	S.i	
<b>V8</b>	<b>Mecanismo utilizado - alternativos</b>	<b>Código</b>	<b>Nombre</b>	
		1	Marcha	
		2	Mitin	
		3	Paro	
		4	Huelga	
		5	Protesta violenta	
		6	Retención	

		7	Asamblea
		8	Liberación y rescate
		9	Minga
		10	
		99	S.i.
<b>V9</b>	<b>Derecho reivindicado o exigido</b>	<b>Código</b>	<b>Nombre</b>
		1	Vida
		2	Vivienda
		3	Salud
		4	Agua
		5	Recreación
		6	Alimentación
		7	Libertad o libre movilización
		8	La paz
		9	Participación
		10	Movilidad - motos
		11	Trabajo
		12	Tierra
		13	Derechos pueblos indígenas
		14	Trasparencia pública
15	Educación		
		99	S.i.
<b>V10</b>	<b>Ámbito</b>	<b>Código</b>	<b>Nombre</b>
		1	Nacional
		2	Valle del cauca
		3	Cauca

		4	Interdepartamental
		5	
		6	
		99	S.i.
<b>V11</b>	<b>Sector social</b>	<b>Código</b>	<b>Nombre</b>
		1	Indígenas
		2	Campesinos
		3	Afrodescendientes
		4	Trabajadores
		5	Estudiantes
		6	Mujeres
		7	Jóvenes
		8	Lgtb
		9	Sociedad civil organizada
		10	Estado / sociedad civil
		11	Estado
		12	Victimas
		13	
		14	
		15	
		16	
		99	S.i.
<b>V12</b>	<b>Resultado</b>	<b>Código</b>	<b>Nombre</b>
		1	Visibilización / informar
		2	Negociación
		3	Acuerdo
		4	Decisión
		5	Demanda

		6	Actos violentos
		7	Rescate
		8	
		9	
		10	
		99	S.i.
<b>V13</b>	<b>Incidencia de actores armados</b>	<b>Código</b>	<b>Nombre</b>
		1	Si
		2	No
		99	S.i.
<b>V14</b>	<b>Actor armado</b>	<b>Código</b>	<b>Nombre</b>
		1	Grupos insurgentes
		2	Grupos paramilitares
		3	Bandas delincuenciales
		99	S.i.

**Anexo 2**

**Espacios de participación poblacional definidos por el marco normativo colombiano**

<b>Espacio de participación</b>	<b>Norma que lo regula</b>	<b>Objeto</b>	<b>Alcance</b>
<b>Víctimas</b>			
<b>Mesa Nacional, Departamental y Municipal de Víctimas</b>	Ley 448 de 2011: “Por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” Decreto 4800 de 2011	<p>Espacio de trabajo temático de participación de las víctimas. Sus representantes son elegidos y designados por las organizaciones de víctimas.</p> <p>El objeto de este espacio es la discusión, retroalimentación, interlocución, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la ley 448 de 2011.</p>	Iniciativa, consulta, concertación, fiscalización y gestión.
<b>Comités Territoriales de Justicia Transicional</b>	Ley 448 de 2011 - Decreto 4800 de 2011	<p>Instancia que se encarga de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.</p> <p>Coordina las acciones con las entidades que conforman el Sistema</p>	Concertación y decisión.

		Nacional de Atención y reparación a la víctimas en el ámbito departamental, así articula la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.	
<b>Comité ejecutivo para la Atención y Reparación a las víctimas</b>	Ley 448 de 2011 - Decreto 4800 de 2011	Instancia que adopta las políticas, estrategias e instrumentos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación con el fin de materializar las medidas para garantizar la atención y reparación de las víctimas.	Decisión y fiscalización
<b>Comunidades negras</b>			
<b>Comisión de estudios para la formulación del plan de desarrollo de las comunidades negras</b>	Ley 70 de 1993: “Por la cual se desarrolla el artículo 55 transitorio de la Constitución Política de Colombia”. Decreto 3050 de 2002 – Compilado decreto 1082 de 2015	Comisión técnica responsable de la formulación y la consolidación de los Planes de Desarrollo regionales de las Comunidades Negras, como insumo del Plan Nacional de Desarrollo	Consulta e iniciativa
<b>Comisión consultiva de Alto</b>	Ley 70 de 1993, decreto	Espacio de interlocución	Concertación, consulta

<b>Nivel para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras.</b>	1371 de 1994	permanente para la atención de asuntos de carácter regional y nacional que interesan a las comunidades negras beneficiarias de la 70 de 1994	y fiscalización
<b>Comisiones pedagógicas departamentales.</b>	Ley 70 de 1993, decreto 2249 de 1994	Asesora la formulación e implementación de una política etnoeducativa para las comunidades negras.	Concertación, consulta y gestión.
<b>Niñez, adolescencia y juventudes</b>			
<b>Consejo Nacional de Juventud, Consejos Departamentales y Municipales de Juventud.</b>	Ley 1622 de 2013 “Por la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones”	Mecanismos de autónomos de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública e interlocución de los jóvenes en relación con las agendas territoriales de las juventudes ante la institucionalidad pública de cada ente territorial al que pertenezcan.	Concertación, iniciativa, consulta y fiscalización.
<b>Asambleas juveniles</b>		Espacio de consulta del movimiento juvenil del respectivo territorio en el cual tiene presencia las diferentes formas de expresión juvenil, tanto asociadas como no asociadas.	Concertación, consulta, iniciativa y fiscalización.

<b>Comisiones de concertación y decisión del sistema nacional de las juventudes</b>		Instancia que cumple con las funciones de planear y concertar las agendas públicas y generación de mecanismos de implementación de las mismas. Ley 1622 de 2013	Iniciativa, consulta, y concertación.
<b>Mesas de participación de niños, niñas y adolescentes</b>	Decreto 936 de 2013	Espacios que propician la participación y movilización de niños, niñas y adolescentes en el diseño de política públicas dirigidas a ellos.	Consulta, gestión y concertación.
<b>Personas en condición de discapacidad</b>			
<b>Consejo Nacional de discapacidad. Consejos departamentales y municipales de discapacidad</b>	Ley 1145 de 2007 “Por la cual se organiza el sistema de discapacidad y se dictan otras disposiciones”	<b>Consejos Departamentales:</b> Nivel intermedio de concertación, asesoría, verificación, seguimiento y evaluación de la puesta en marcha de la política pública de la discapacidad.	Concertación, consulta, iniciativa y fiscalización.

**Anexo 3**  
**Espacios de participación sectorial definidos por el marco normativo colombiano**

<b>Ámbito</b>	<b>Norma que lo regula</b>	<b>Objeto</b>	<b>Alcance</b>
<b>Participación ciudadana</b>			
<b>Comisión de tránsito y participación comunitaria</b>	Ley 1310 de 2009 “Mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”	Mecanismo que se encarga de orientar y fiscalizar las relaciones entre la ciudadanía y los agentes de tránsito de las entidades territoriales.	Consulta, gestión, concertación y fiscalización.
<b>Consejo departamental de participación ciudadana</b>	Ley 1775 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana”	Promover, proteger y garantizar el derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural y, así mismo, controlar el poder político.	Consulta e iniciativa
<b>Comisiones departamentales de política y participación ciudadana</b>	Ley 62 de 1993 “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional”	Tiene por objeto atender las necesidades de la comunidad en relación con los asuntos de la Policía Nacional.	Consulta e iniciativa
<b>Planeación del territorio y la gestión sectorial</b>			
<b>Consejo</b>	Ley 152 de	Espacio de	Consulta,

<b>Departamental de Planeación</b>	1994 “Por lo cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”	planeación departamental donde confluyen delegados del gobierno y de la sociedad civil que tiene funciones legales relacionadas con el Plan de Desarrollo departamental, así como, el seguimiento y la evaluación de las metas de continuidad, cobertura y calidad consideradas en el plan de desarrollo.	concertación y fiscalización.
<b>Comisiones de ordenamiento territorial</b>	Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones” – Decreto 3680 de 2011	Organismo asesor del gobierno departamental que tiene, entre sus funciones evaluar, revisar y sugerir la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la organización del territorio.	Consulta, concertación y fiscalización.
<b>Consejo Departamental de Cultura</b>	Ley 397 de 1997 “Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre el patrimonio cultural, fomentos	El Consejo Departamental de Cultura es una instancia de concertación entre el Estado y la sociedad civil para liderar y asesorar a los gobiernos departamentales en la formulación e implementación de las políticas y la	Iniciativa, consulta, concertación y fiscalización.

	y estímulos a la cultura”	planificación de los procesos culturales	
<b>Consejos Departamentales de Patrimonio Cultural</b>	Ley 1185 de 2008 – Decreto 1313 de 2008	Cumplirán funciones análogas al Consejo Nacional de Patrimonio cultural en relación con el patrimonio cultural departamental.	Iniciativa y consulta.
<b>Comisión Departamental de seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol.</b>	Ley 1270 de 2009 “Por la cual se crea la Comisión Nacional de seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol y se dictan otras disposiciones”. Decreto Nacional de 1267 de 2009 reglamente las funciones de las comisiones locales.	Organismo asesor del gobierno departamental en la implementación de políticas, planes y programas, así como de estrategias dirigidas a mantener la seguridad, la comodidad y convivencia en la organización de esta práctica deportiva.	Iniciativa y consulta.
<b>Consejo Superior de la pequeña y mediana empresa</b>	Ley 590 de 2000 “Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas”. Resolución 2 de 2001.	Mecanismos de apoyo para la definición y articulación, implementación, coordinación y consolidación de las políticas y los programas de promoción de las pequeñas y medianas empresas.	Iniciativa, consulta, concertación y fiscalización.
<b>Consejos</b>	Ley 1098 de	Espacio	Consulta,

<b>departamentales de política social</b>	2006 – Decreto 936 de 2013	responsable de la articulación funcional entre las entidades nacionales y territoriales con participación de la sociedad civil.	gestión, concertación y fiscalización.
<b>Foros educativos departamentales</b>	Ley 115 de 1994 “Por lo cual se expide la ley general de educación”	Realizar recomendaciones y elaborar propuesta a las autoridades departamentales y nacionales.	Iniciativa
<b>Juntas departamentales de educación</b>		Verifican, proponen, presentan, vigilan, emiten y presentan informes sobre la gestión en educación.	Consulta, iniciativa, gestión y concertación.
<b>Comités de Convivencia Escolar</b>	Ley 1620 de 2013	Coordina las funciones y acciones del sistema territorial de educación.	Consulta, iniciativa, gestión y concertación.
<b>Consejos regionales de Paz</b>	Ley 343 de 1998 “Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones”	Las asambleas departamentales están autorizadas para crear, a iniciativa del respectivo gobernador, los Consejos Departamentales de Paz. La actuación de los consejos departamentales de Paz deberá ser realizada en coordinación con el Comité Nacional de Paz y en	Iniciativa, consulta y fiscalización.

		concordancia con las directrices y parámetros que este señale.	
<b>CONTROL SOCIAL Y FISCALIZACIÓN</b>			
<b>Presupuestos participativos</b>	Ley 1757 de 2015 “Por lo cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”	Establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto territorial.	Consulta, concertación y fiscalización.
<b>Audiencias Públicas</b>	Ley 489 de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del Estado”	Las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración.	Información y fiscalización
<b>Veedurías ciudadanas</b>	Ley 850 de 2003 “Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas” Ley 1757 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la	Mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales,	Fiscalización

	participación democrática”.	electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.	
<b>Consejo Ciudadano de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública. CGRI</b>	Ley 489 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expide las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”. Decreto 1714 de 2000. “Por el	Instancia permanente de participación ciudadana departamental responsable de promover el control efectivo por parte de la ciudadanía sobre la gestión pública y sus resultados y de articular y apoyar las iniciativas ciudadanas para prevenir y controlar los delitos contra la administración pública.	Fiscalización

	cual se reglamenta parcialmente el artículo 32 de la 489 de 1998”.		
--	--	--	--

Fuente: Ministerio del Interior de Colombia, Fundación Foro Nacional por Colombia (2016: 8-18)

## ÍNDICE DE GRÁFICOS, MAPAS Y TABLAS

Gráfico 4.1. Planes de desarrollo y articulación regional.....	83
Gráfico 5.1. Casos según año .....	134
Gráfico 5.2. Casos según mes .....	135
Gráfico 5.3. Los Actores .....	139
Mapa 4.1. Departamento del Valle del Cauca.....	92
Mapa 4.2. Departamento del Cauca .....	94
Tabla 1.1. Variables de análisis.....	15
Tabla 1.2. Enfoque secuencial .....	17
Tabla 1.3. Actores y capacidad de incidencia .....	19
Tabla 2.1. Los niveles de la participación ciudadana.....	35
Tabla 4.1. La participación en la CNC/91 .....	79
Tabla 4.2. Vocación económica y población-2015 .....	85
Tabla 4.3. <i>Ranking</i> de desempeño fiscal 2008-2011 .....	86
Tabla 4.4. Población afrodescendiente-2005 .....	88
Tabla 4.5. Sindicatos activos y afiliados-2008.....	89
Tabla 4.6. Personas desplazadas por el conflicto armado interno 2008-2011 .....	90
Tabla 5.1. Fase 1. Identificación del problema .....	100
Tabla 5.2. Fase 2. Desarrollo del programa-Valle del Cauca.....	102
Tabla 5.3. Defensa de la vida .....	103
Tabla 5.4. Población desplazada .....	103
Tabla 5.5. Grupos étnicos, tercera edad, jóvenes, adolescentes y niñez.....	104
Tabla 5.6. Políticas sociales .....	105
Tabla 5.7. Eje estratégico Bienestar y Desarrollo Social .....	106
Tabla 5.8. Dimensiones PDD Cauca.....	108
Tabla 5.9. Eje: Política pública de participación.....	109
Tabla 5.10. Eje: Derechos Humanos.....	110
Tabla 5.11. Eje: Políticas públicas poblacionales .....	111
Tabla 5.12. Fase 3. Puesta en marcha del programa .....	114
Tabla 5.13. Mecanismos de participación sectorial.....	117
Tabla 5.14. Consejos de Seguridad Ciudadana .....	118
Tabla 5.15. Control social .....	119
Tabla 5.16. Educación.....	120
Tabla 5.17. Consejos de Cultura .....	121
Tabla 5.18. Mecanismos de participación poblacionales .....	122
Tabla 5.19. Población desplazada .....	123
Tabla 5.20. Víctimas .....	124
Tabla 5.21. Comisión de Comunidades Negras .....	125
Tabla 5.22. Población con discapacidad .....	125
Tabla 5.23. Infancia, adolescencia y juventud .....	126
Tabla 5.24. Género y comunidades indígenas.....	127

Tabla 5.25. Mecanismos no institucionales utilizados .....	136
Tabla 5.26. Geografía de la participación .....	141
Tabla 5.27. Las intenciones de los actores sociales .....	142
Tabla 5.28. Actores gubernamentales .....	147
Tabla 5.29. Actores no gubernamentales .....	149
Tabla 5.30. Significados de la participación .....	150
Tabla 5.31. Los significados de la participación .....	155