

FABIO VELÁSQUEZ C.  
ESPERANZA GONZÁLEZ R.



# ¿QUÉ HA PASADO CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA?

FUNDACIÓN CORONA | FUNDACIÓN SOCIAL | FORO NACIONAL POR COLOMBIA | BANCO MUNDIAL |  
CIDER - UNIVERSIDAD DE LOS ANDES | CORPORACIÓN REGIÓN | VIVA LA CIUDADANÍA | TRANSPARENCIA POR COLOMBIA



# ¿QUÉ HA PASADO CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA?

FABIO VELÁSQUEZ C.  
ESPERANZA GONZÁLEZ R. ■

FUNDACIÓN CORONA  
FUNDACIÓN SOCIAL  
FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA  
CORPORACIÓN REGIÓN  
CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA  
CORPORACIÓN VIVA LA CIUDADANÍA  
BANCO MUNDIAL  
CIDER - UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

CON EL APOYO DE LA  
INTER AMERICAN FOUNDATION, IAF

EDITADO POR LA  
FUNDACIÓN CORONA ■

© 2003. Fundación Corona

Las opiniones planteadas en este libro reflejan el pensamiento de sus autores y no necesariamente la posición del grupo promotor de esta investigación.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra citando la fuente.

### **COMITÉ ASESOR**

Margareth Flórez, Fundación Corona

Pedro Santana, Corporación Viva la Ciudadanía

Rodrigo Quintero, Fundación Social

Jairo Arboleda, Banco Mundial

Rubén Fernández, Corporación Región

Esperanza González, Foro por Colombia

Juan Manuel González, CIDER - Universidad de los Andes

Martha Tamayo, Corporación Transparencia por Colombia

### **DIRECCIÓN EDITORIAL**

Margareth Flórez

### **EDICIÓN**

Bernardo González

### **DISEÑO Y ARMADA ELECTRÓNICA**

Formato Comunicación Diseño

**ISBN:** 958- 97199-7-X

### **IMPRESIÓN**

LitoCamargo Ltda.

Impreso y armado en Colombia

Primera edición. Bogotá, junio de 2003

Fundación Corona

Calle 100 No. 8A-55 Piso 9 Torre C

Tel: (+57 1) 644 6500

Fax: (+57 1) 610 7620

Bogotá, Colombia

[fundacion@fcorona.org](mailto:fundacion@fcorona.org)

[www.fundacioncorona.org.co](http://www.fundacioncorona.org.co)

## RESUMEN EJECUTIVO

**E**ste estudio pretende ser un balance que describe e interpreta lo que ha sucedido en la última década en torno a la participación ciudadana en la gestión municipal. Se apoyó en tres estrategias: una encuesta de opinión sobre participación ciudadana, aplicada a una muestra de 2.031 personas; el análisis de la participación ciudadana en cinco municipios del país: Bogotá, Medellín, Cali, Valledupar y Tarso (Antioquia) y la documentación de cinco experiencias de planeación participativa: la planeación zonal en dos zonas de Medellín; la experiencia de planeación participativa en el Área Metropolitana de Pereira; el presupuesto participativo en Pasto; la experiencia de planeación y participación en el municipio indígena de Toribío (Cauca) y el Sistema de Planeación Regional del Magdalena Medio.

### ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN

Dos características marcan al sistema político colombiano desde la segunda mitad del siglo XX: el clientelismo y el autoritarismo (la respuesta autoritaria del Estado a la protesta ciudadana), que se erigieron como ejes articuladores del sistema y como referentes percibidos como legítimos de las conductas políticas de gobernantes y gobernados. Sin embargo, las lógicas subyacentes a ambas prácticas se encargaron de crear las condiciones para su deslegitimación.

La respuesta de la ciudadanía a esta doble condición fue diversa: de un lado, el abstencionismo de un porcentaje creciente de la población que no veía en las elecciones un instrumento favorable a sus intereses; de otro el incremento de la protesta ciudadana ante la incapacidad del Estado de satisfacer las necesidades de la población y, finalmente, la

intensificación del conflicto armado. El cierre institucional llevó al sistema a entrar en crisis y creó las condiciones propicias para su reforma. Este fue el contexto en el cual aparecieron las reformas participativas.

La institucionalización de espacios de participación ciudadana, ligada a las políticas descentralizadoras de la década del 80 (Ley 11 de 1986), implicó un cambio radical en la arquitectura del sistema político: la gente podría intervenir directamente en la discusión de las políticas y programas gubernamentales en el nivel local, rompiendo el monopolio que las élites políticas (alcaldes y concejales) tenían sobre las decisiones públicas. El entusiasmo y la expectativa se acrecentaron con la expedición de la Carta Política de 1991, que avanzó de manera significativa en materia de participación ciudadana.

## EL CONTEXTO

### Pobreza y exclusión

La participación ciudadana surgió y se ha desarrollado en condiciones de creciente desigualdad social. Colombia presenta uno de los índices más altos de concentración del ingreso en América Latina y la exclusión signa la vida social, económica y política de sus ciudadanos; además, en la segunda mitad de la década pasada, las desigualdades aumentaron. Aunque hasta 1997 se logró una reducción del porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza, a partir de 1998 el índice se elevó rápidamente hasta llegar en 2000 a cerca de 60%. 61% de la fuerza de trabajo ocupada se ubica en el sector informal de la economía. El desempleo también creció en la década del 90, en especial a partir de 1998, llegando en 2000 a 16.6%.

### Sistema político y cultura política

La participación ciudadana surge en Colombia precisamente como un medio para renovar las estructuras formales de la democracia y convertirlas en dispositivos capaces de interpretar la voluntad y las demandas de la población, pero se desenvuelve en un marco de relaciones sociales, políticas y simbólicas fuertemente atravesadas por el *ethos* clientelista.

Al clientelismo se suman las conductas corruptas y la creciente desconfianza de la ciudadanía en la política y los políticos, abriéndose así un abismo entre el ciudadano y la esfera pública, que de entrada constituye una poderosa barrera a la participación, pues se la asocia además con la política y esto conduce a su estigmatización.

El clientelismo y la corrupción, ambos inspirados en el principio del beneficio particular por encima del colectivo, y, en general, la crisis de la política en Colombia<sup>(i)</sup> han propiciado la desinstitucionalización del Estado a lo que se suma un fuerte corporativismo e, incluso, un individualismo a ultranza en el campo de las relaciones entre el ciudadano y el Estado, lo que tampoco contribuye a la participación.

Así, pues, la participación se enfrenta a componentes culturales de gran monta, que no siempre están articulados en función de los objetivos que ella persigue, a saber: el fortalecimiento de lo público, el compromiso moral de la ciudadanía con la política como forma colectiva de definir el destino de todos y todas, la articulación entre intereses particulares e interés colectivo, la cooperación y la solidaridad para quebrar el clientelismo y la corrupción y el logro de una gestión pública que, alimentada por la participación, contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos.

## Violencia y participación

A esto se suma el incremento de la violencia y del conflicto armado. En 2002, el 70 o 75% del total de municipios del país tenía presencia guerrillera importante y las ciudades capitales no escapaban a este fenómeno. Las cifras de la Federación Colombiana de Municipios indican que entre 1998 y 2002 fueron secuestrados 17 alcaldes, amenazados 554 y asesinados 54. La cifra de alcaldes que despachan fuera de su municipio era de 300 en noviembre de 2002.

La guerra ha obligado a los líderes a desarrollar un trabajo de bajo perfil para evitar ponerse en la mira de los grupos armados. Así la violencia ha sido un obstáculo para la participación, le ha generado altos costos y, sobre todo, ha impedido la emergencia de nuevos liderazgos aunque, como se verá más adelante, el conflicto también se ha convertido en una motivación para participar.

## EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN

Para el presente estudio la participación es entendida como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso “en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos

<sup>(i)</sup> GARAY, Luis Jorge (Coordinador general), *Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social*, Bogotá, PNUD, 2002, pp. 80 y ss.

intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política”<sup>(ii)</sup>.

La participación puede operar en diversos niveles: en algunos casos se trata de obtener información sobre un tema o decisión específica o emitir una opinión sobre una situación. En otros participar significa tener iniciativas que contribuyan a la solución de un problema. O bien puede tener un alcance mayor cuando se trata de procesos de concertación y negociación o de fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y decisiones previas. En fin, la participación se reivindica como medio para la formulación, discusión y adopción de los grandes consensos sobre el desarrollo y la convivencia en el territorio.

En su forma más institucionalizada ha tenido momentos de auge y caída. Generó una gran expectativa y una importante movilización ciudadana en la década del 80, las que se incrementaron con la aprobación de la Carta Política en 1991. Los desarrollos legislativos de esta última introdujeron un número considerable de espacios de participación, que abrieron nuevas posibilidades de movilización de la población. Actualmente, sin embargo, el tema no tiene ninguna prioridad para el gobierno nacional.

Ahora bien ¿por qué y para qué la participación? Porque mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Además, produce un efecto dentro de las administraciones públicas al facilitar el diálogo horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. Por último, la participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales.

La participación puede asumir un papel determinante en la orientación de las políticas públicas y en la transformación de las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno local. Esa posibilidad depende, sin embargo, de, por lo menos, dos condiciones: de una parte, una decidida voluntad de los gobiernos (nacional, regionales y municipales) de crear las oportunidades para el ejercicio de la participación. De otra, la existencia de ciudadanos y ciudadanas, de organizaciones sociales y de agentes participativos que hagan uso de esas oportunidades y las traduzcan en acciones encaminadas a democratizar y cualificar los resultados de la gestión pública.

---

<sup>(ii)</sup> VELÁSQUEZ, Fabio, “Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia”, en *Revista Foro*, N° 1, Bogotá, septiembre de 1986, p. 22.

Este estudio coloca un énfasis especial en la planeación participativa. La razón es sencilla: la planeación ha sido una práctica extendida desde hace tiempo en sociedades muy diferentes y ha tenido un papel importante en la conducción de procesos económicos y sociales. La planeación participativa es a la vez proceso y escenario. Como proceso, comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas.

## LA OFERTA PARTICIPATIVA

Colombia es un país que le otorga un valor muy importante a la expedición de normas y a la creación de instituciones, bajo el supuesto de que ellas son prenda suficiente de garantía para que ‘la democracia funcione’. De hecho, promulgada la Constitución del 91 en donde se consagra la participación ciudadana, se produjo una avalancha legislativa sobre el tema.

El resultado fue un amplio espectro normativo que rige la participación, pero esa riqueza no parece traducirse suficientemente en la movilización ciudadana en torno a lo público, en la democratización de la gestión y, sobre todo, en la incidencia de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas; por el contrario, parece ampliarse la brecha entre la institucionalidad participativa, las conductas de la población en el escenario público y sus resultados en términos de la modernización y democratización de la gestión. Así pues Colombia cuenta con una amplia legislación sobre participación ciudadana. El equipo del estudio identificó 29 normas que crean otras tantas instancias de participación.

Un perfil de la oferta participativa reglamentada en el nivel nacional podría ser el siguiente: se trata de un número importante de instancias de participación, creadas en su gran mayoría en la década del 90, muchas de ellas de obligatoria conformación, instituidas en buena proporción como espacios de encuentro entre la administración municipal y los representantes de la población, y a las que se han asignado principalmente funciones de iniciativa y fiscalización y en menor medida de consulta, concertación y gestión.

Esta oferta participativa ha sido de iniciativa estatal, con una característica bien precisa: sus contenidos, en términos de agentes, funciones y alcances, fueron definidos por los agentes políticos tradicionales, afincados en los gobiernos de turno y en el Congreso de la República, sin concertación con la ciudadanía, los movimientos y las organizaciones sociales. Fue el producto de una iniciativa política de modernización del Estado y de apertura

democrática forzada por las circunstancias, que interpretó más el interés de un sistema político que había perdido credibilidad y legitimidad, que las aspiraciones de una población sometida secularmente a la lógica de las clientelas políticas.

Por ello existe en la mayoría de los municipios del país una importante infraestructura participativa que sirve de soporte institucional a la intervención de la ciudadanía. Además, los gobiernos locales han ido creando, según sus necesidades e intereses y, en algunos casos, al tenor de las demandas de la población, un conjunto de instancias, también formales, reglamentadas localmente, que constituyen un aporte a la institucionalidad democrática local.

También existe un amplio conjunto de instancias informales de participación, menos sujetas a normas y restricciones, más flexibles y adaptables a las circunstancias, algunas transitorias, otras creadas simplemente para responder a circunstancias muy particulares y, en consecuencia, efímeras, la mayoría de ellas (dos de cada tres) han sido fruto de la iniciativa de los respectivos gobiernos en cada ciudad y son, en su gran mayoría, escenarios de encuentro para la concertación de políticas y de acciones en beneficio de los sectores participantes o del conjunto de la ciudad.

Ahora bien, este ejercicio de la participación a nivel local se entiende, se aborda y se apoya de distintas maneras, según las concepciones e intereses de los actores. Desde la práctica dos pueden ser las categorías que asume la participación:

La *participación-argumentación* que coloca el acento en el componente racional comunicativo de toda relación social. Participar es, pues, ante todo dialogar con otro para exponer argumentos sobre un determinado tema y convencerlo de que mis argumentos son más válidos que los suyos. Participar es comunicar, argumentar, deliberar y convencer.

La otra categoría es la de la *participación-acción*. En este caso, los componentes dialógicos y retóricos ceden su lugar de privilegio a los elementos prácticos, a la acción. Participar es interactuar con otros para definir cursos de acción. Por supuesto, es necesario argumentar, exponer puntos de vista, deliberar, pero aquí la participación es, en consecuencia, menos racional y más pragmática.

Estas dos categorías, sin embargo, no dan cuenta suficiente de la complejidad de la participación, tal y como se despliega en las estrategias que suelen poner en marcha los gobiernos locales.

Pueden distinguirse cinco estrategias en las experiencias analizadas: *la participación-formalidad*, entendida únicamente como un requisito de ley que es preciso llenar, *la participación "sin alas"*, aquella que no pone en cuestión la lógica y las estructuras de poder vigentes. *La*

*participación-integración-cooptación*: en donde las autoridades locales promueven en forma efectiva la participación, crean nuevas instancias de intervención ciudadana y manejan permanentemente el discurso de la participación no tanto para que la gente gane autonomía y capacidad de interlocución con el Estado, sino, por el contrario, para que se acoja cada vez más a las orientaciones de los grupos políticos dominantes. *La participación-concertación*: coloca el acento en la construcción colectiva de acuerdos en torno a objetivos comunes y a los medios para alcanzarlos. Dos ideas son centrales en esta noción: el pluralismo y la intervención directa de la ciudadanía en el análisis de su entorno y en la toma de decisiones acerca de cómo actuar para conseguir objetivos compartidos. *La participación-modo de vida*: aquí la participación no es concebida como una actividad adicional a la rutina diaria de la gente, como algo que exige esfuerzos adicionales y costos, sino como un valor y una norma social interiorizados desde la infancia, que llevan a la gente a involucrarse en dinámicas colectivas no tanto para la obtención de un beneficio específico, sino porque es bueno hacerlo y de esa forma el colectivo social se beneficia y fortalece.

En el desarrollo de estas distintas estrategias aparece un rasgo común: la discontinuidad en la formulación y aplicación de políticas de participación, que se explica sobre todo por el papel discrecional que siguen teniendo los alcaldes en la promoción de la opción participativa.

De hecho, los colombianos piensan que las administraciones municipales no apoyan de manera suficiente la participación. Se les solicitó a los informantes de la encuesta de opinión ciudadana que calificaran de 1 a 7 el respaldo brindado por la administración municipal a la participación ciudadana. La calificación promedio asignada fue 3.88, lo que equivale a 2.8 en una escala de 1 a 5. La opinión mejora a medida que se reduce el tamaño del municipio: es menor en Bogotá y mayor en los municipios pequeños.

Las entidades no estatales (universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, iglesias, gremios empresariales, colegios profesionales, corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, entidades internacionales), por el contrario, sí han tenido un papel importante en el estímulo y desarrollo de la participación. El papel de estos organismos se ha fortalecido desde mediados de la década del 80, cuando fueron aprobadas las reformas descentralistas y las normas que institucionalizaron la participación ciudadana en la gestión local.

De otro lado, los colombianos perciben que los agentes políticos tienen poco interés en respaldar los procesos participativos, tarea de la que se han hecho responsables los entes no gubernamentales, llenando el vacío dejado por los gobiernos locales y por la dirigencia política y sus organizaciones partidistas.

## LOS ACTORES DE LA PARTICIPACIÓN

La participación ciudadana se ha venido consolidando desde mediados de la década del 80. En este tiempo se ha visto emerger nuevos agentes que intervienen en la escena pública y puján por encontrar un sitio en ella para hacer valer sus intereses. En dicha puja los viejos actores sociales, muchos de ellos vinculados estrechamente al mundo de la política local, intentan mantener su lugar, dando pie a tensiones en el ejercicio del liderazgo y a nuevas formas de relación entre la sociedad y el Estado en el plano local.

De otra parte, este estudio estableció que son los estratos medios y altos de la población, más que los bajos, los que más intervienen en estas instancias. Solamente los comités de participación comunitaria en salud acogen en mayor proporción representantes de los estratos bajos. Este dato es importante, pues se pensó que la participación ciudadana estaba diseñada principalmente para los sectores más pobres de la población, hasta entonces excluidos de los circuitos de toma de decisiones. Es mayor la proporción de mujeres y de personas adultas que de hombres y jóvenes en los seis espacios examinados. Con la excepción de los consejos de planeación y, en parte, de las juntas administradoras locales, en los que las cohortes más jóvenes tienen una mayor representatividad, en los demás espacios es la gente adulta la que participa, más precisamente la de las cohortes de más de 55 años.

Lo interesante es que comienza a aparecer en el universo de agentes participativos un conjunto de líderes nuevos (mujeres, algunos jóvenes, minorías étnicas, adultos mayores que nunca se habían proyectado en el escenario público) que pretenden renovar las estructuras tradicionales de liderazgo. Están en los consejos de planeación y en las veedurías ciudadanas, en los consejos de juventud, en los consejos de cultura y en otras instancias sectoriales.

Se les preguntó a los informantes de la encuesta si sabían que existen en su municipio algunas instancias formales de participación. Los resultados muestran que hay un nivel de conocimiento que puede ser calificado entre medio y bajo: sólo cuatro de los diez canales mencionados son conocidos por más del 40% de los informantes, mientras los restantes seis son conocidos solamente por una proporción que oscila entre 27% y 37%. La instancia más conocida resultó ser el Consejo Municipal de Planeación, seguida de la Junta Administradora Local, la Junta Municipal de Educación y las veedurías ciudadanas. También se mencionaron, pero con menos frecuencia, la Asociación de Usuarios de Salud, los comités de participación comunitaria en salud, el Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, los foros educativos municipales y los comités de ética hospitalaria.

## LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA: UN ESCENARIO PROMETEDOR

La planeación participativa es un escenario propicio para llevar adelante la intrincada tarea de compartir disensos para construir consensos, de producir unidad de criterio a partir de la diversidad de pareceres. Combina, por tanto, ingredientes técnicos y sociopolíticos. Los primeros son necesarios para construir una lectura del entorno fundamentada en la realidad, es decir, que revele sus reales componentes y sus relaciones en términos de problemas y potencialidades. Los segundos aluden a la dinámica de construcción de acuerdos colectivos a partir de identidades, discursos, intereses y proyectos diversos.

La planeación participativa constituye un espacio de renovación permanente de los principios de la democracia; es, en ese sentido, una herramienta de pedagogía democrática para la formación de nuevos ciudadanos interesados en los asuntos públicos y conscientes de la importancia de contribuir a su definición. Además, reafirma los valores de la descentralización y de la autonomía política de los entes territoriales; propicia la cualificación de los líderes; crea condiciones para la densificación del tejido social; cambia los patrones de conducta de las administraciones municipales en el sentido de apertura a la iniciativa ciudadana, control social de la gestión pública, rendición de cuentas, asignación eficiente de los recursos y formulación de políticas públicas inclusivas.

Como se mencionó al comienzo el estudio documentó cinco experiencias de planeación participativa. En todos los procesos estudiados se encuentra la idea, implícita o explícita, de producir transformaciones en las condiciones de vida materiales de las comunidades, pero también en las prácticas colectivas, en la cultura ciudadana y en el ejercicio de la gestión pública. En materia de cultura ciudadana, por ejemplo, cada uno de los casos estudiados busca transformar imaginarios políticos y ciudadanos, fortalecer una cultura centrada en lo público, afianzar los lazos y las prácticas de solidaridad, el sentido de pertenencia, la construcción de identidades colectivas, la convivencia y la diversidad cultural, entre otros. Es un proceso en el cual están en evidencia el reconocimiento de los derechos pero también los deberes ciudadanos en relación con los asuntos de la vida pública en los territorios concretos. Se pretende, entonces, la generación de un sentido de lo público, la intervención de la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos y una mayor fluidez, en términos de interlocución, en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Como consecuencia de estas experiencias se hizo más visible la presencia de nuevos actores en el escenario de la gestión local y regional, animados por la idea de luchar por sus derechos, encontrar salidas a los problemas detectados y, en últimas, generar mejores condiciones de vida. Contribuyeron de manera notoria al fortalecimiento de las organizacio-

nes existentes y a la creación de otras nuevas que han venido adquiriendo un papel clave en la gestión pública y en la planeación local y regional. Las experiencias muestran un efecto visible en el sentido de la creación de canales de acercamiento entre el Estado y la sociedad, que introdujeron nuevas dinámicas en el seno de las administraciones municipales: mayor apertura a la iniciativa ciudadana, cambio en los procedimientos de la planeación local, concertación con la ciudadanía de proyectos de desarrollo local, pluralización de las decisiones, nuevas actitudes de los funcionarios frente al papel de la ciudadanía en el escenario público y cambios en la cultura organizacional de las administraciones locales y regionales. Otro efecto en el campo de la gestión pública ha sido la creación de lazos de confianza, más fuertes en unos casos, menos en otros, entre las autoridades locales y la población. Los resultados de la gestión en Toribío lo confirman: en ocho años el presupuesto se ha multiplicado por diez y las realizaciones en materia de servicios a la población están a la vista.

## LOS AVANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La institucionalización de la participación ciudadana cambió las coordenadas de las relaciones políticas en la vida municipal. Aunque se registran cada vez más experiencias exitosas de incidencia de los ciudadanos y las ciudadanas en la definición de políticas públicas, la participación no ha logrado un impacto fuerte –como se esperaba, al menos– sobre la planeación y la ejecución de dichas políticas. Ha sido más bien en el terreno del control social donde se observan resultados más halagadores: los procesos de seguimiento a la contratación y ejecución del gasto han contribuido de manera indirecta a la obtención de mejores resultados en la gestión pública.

Varias de las instancias analizadas, si bien constituyen escenarios de interlocución entre los distintos sectores de la ciudadanía y la administración municipal, no cuentan en general con los instrumentos (jurídicos, de información, técnicos y políticos) necesarios para incidir en el contenido y orientación de las políticas, lo que limita el alcance de su acción y de su incidencia en la planeación y puesta en marcha de los procesos de gestión pública.

Algo parecido hay que decir de los consejos territoriales de participación, CTP. Su incidencia en la definición de los contenidos de los planes de desarrollo y de los planes de ordenamiento territorial ha sido inferior a lo esperado. Esa situación se relaciona con limitaciones en su diseño normativo y en su alcance político. En efecto, los CTP son de obligatoria conformación (Ley 152 de 1994), pero no existen sanciones explícitas en la norma para los alcaldes que no los creen. Las autoridades locales (alcalde y Concejo municipal) no están

obligadas a tener en cuenta las observaciones de los CTP ni de incluirlas en la redacción final del Plan.

Hasta la promulgación de la nueva Constitución en 1991, las JAL fueron la expresión más visible de la participación ciudadana en la vida municipal y tuvieron un cierto protagonismo, a pesar de que la Ley 11 de 1986 y los acuerdos municipales que las crearon les dieron un alcance limitado a su acción. Poco a poco, las JAL fueron perdiendo fuerza y presencia en los procesos participativos. Además, abandonaron su identidad como instancias de participación ciudadana y se convirtieron en lo que son hoy la mayoría de ellas, instancias de representación política de carácter territorial.

El impacto reducido de la participación ciudadana en la adopción de políticas públicas y su delimitación a universos de decisiones blandas tienen que ver con el diseño de las instancias, tal y como está consignado en las respectivas normas que las regulan. Pero no es el único factor. Esas limitaciones se relacionan también con el sentido que le asignan la ciudadanía y, en particular, los agentes participativos a los distintos canales, así como con la actitud de los agentes políticos frente a la participación.

No obstante existen experiencias exitosas de intervención ciudadana en la planeación y la gestión municipal. Ellas dejan en claro que, a pesar de las condiciones adversas, tanto jurídicas como políticas en las cuales se desenvuelven, es posible democratizar la gestión pública y mejorar su eficiencia y su efectividad si convergen otros factores como la articulación de esfuerzos entre agentes de distinta naturaleza, la existencia de recursos de diferente índole y, sobre todo, la convicción de que la participación tiene sentido.

En cuanto a la participación ciudadana en el control social de la gestión pública, las experiencias adelantadas parecen ofrecer mejores resultados. A través de las veedurías se contribuye de manera directa a democratizar la gestión e, indirectamente, a cualificarla y mejorar sus resultados.

Una opinión mayoritaria es que la participación ciudadana ha permitido a la gente influir en las decisiones de las autoridades locales. Cuatro de cada diez personas encuestadas piensan así, mientras una tercera parte piensa que no. Por último, los colombianos creen que la participación le ha permitido a los líderes y a las organizaciones sociales hablar más de tú a tú con las autoridades locales.

Un segundo efecto esperado de la participación ciudadana en la gestión local es la creación de condiciones para la transformación de las conductas políticas en el país. El ejercicio de la participación lleva a la gente a preocuparse más por los asuntos públicos, a intervenir más directamente en los procesos de planeación, a pensar en proyectos para su barrio, su vere-

da, su comuna, a fiscalizar el desempeño de las autoridades públicas y a emprender iniciativas colectivas para resolver los problemas de su entorno inmediato.

Sin embargo, las prácticas de los políticos tradicionales siguen imponiéndose en muchos casos. La participación implica debates, procesos de concertación y de construcción de consensos. Y eso toma tiempo, a veces un tiempo que no se compadece con la urgencia de las necesidades. La competencia entre el clientelismo y la participación es aún desigual. Lo decía uno de los participantes en el grupo focal de Medellín: “No podemos cambiar en diez años lo que hemos venido haciendo durante siglos en cuestión de gobernabilidad”.

El dominio de las relaciones clientelistas no es, sin embargo, total. A su lado aparecen y maduran diversas experiencias que miran hacia horizontes nuevos, inspirados en un imaginario democrático. Ellas han permitido demostrar que el clientelismo no es un lenguaje único, universal y absoluto y que, como producto cultural, la propia sociedad puede encargarse de eliminarlo y sustituirlo por otro tipo de relaciones.

Tarso y Toribío son dos ejemplos de este nuevo tipo de experiencias participativas, de gestión y de manejo de los asuntos políticos. En Tarso, la Asamblea Municipal Constituyente ha logrado poco a poco romper con viejos esquemas de ejercicio de la política en el municipio, impidiendo que la actividad participativa se convierta en “correa de transmisión” a través de la cual las prácticas clientelistas y de tipo utilitario se sigan trasladando del ámbito político a la sociedad, a sus líderes y a las organizaciones sociales.

De Toribío puede decirse lo mismo, especialmente a partir del momento en que la población entiende que los grandes objetivos del Proyecto Nasa implican participar en las elecciones locales y asumir las riendas de la administración municipal con candidatos propios. El resultado está a la vista: “Vencer la politiquería –afirma Beltrán– tal vez ha sido el gran éxito.

En contraste con lo planteado acerca de los efectos de la participación ciudadana en la modernización y democratización de la gestión pública y en el cambio de las costumbres políticas, puede decirse que quizá el resultado más tangible del ejercicio de la participación ciudadana en la última década en Colombia ha sido movilizar amplias capas de población en torno a asuntos colectivos y el de multiplicar redes de cooperación y actitudes de confianza entre los colombianos.

Se ha ganado mucho en organización y movilización social, pero no se ha avanzado lo suficiente en la creación de confianzas interinstitucionales e interpersonales que permitan articular esfuerzos en pos de objetivos compartidos. Persiste una cierta fragmentación social, la que en algunos municipios se ha acentuado a raíz de la estrategia desarrollada por las autoridades municipales, encaminada a frenar y a controlar el alcance de los procesos

participativos y quitarle peso a la planeación participativa y a otros escenarios en los que la población suele trascender los niveles de consulta e iniciativa y se convierte en agente protagonista de las decisiones de inversión en su entorno.

Hay que decir que frente a la disminución de la pobreza y la desigualdad, la participación no puede garantizar soluciones por sí misma, pues no incide *directamente* en ellas, pero sí puede contribuir a crear condiciones propicias para que se resuelvan. Por ejemplo, puede estimular la generación de iniciativas de desarrollo por parte de la población a través de programas y proyectos específicos. O bien a través de la veeduría ciudadana a la gestión pública es posible garantizar un uso más eficiente y adecuado de los recursos públicos por parte de las autoridades locales para atender las necesidades y demandas de la población. Incluso la ciudadanía puede participar a través de la planeación en el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo local.

El tema de la violencia y, más específicamente, del conflicto armado<sup>(iii)</sup> plantea otro tipo de reflexiones. En ese terreno, la participación ciudadana en el plano local no solo puede tener un importante papel para contrarrestar el impacto del conflicto, sino que de hecho en Colombia lo ha tenido. Ese es quizás uno de los logros más interesantes de la participación ciudadana en Colombia, que promete convertirse en un factor de peso en el tratamiento del conflicto armado. En efecto, a través de dinámicas participativas la población afectada por la violencia ha desarrollado movimientos de resistencia a los actores armados que han tenido eficacia.

## CONCLUSIONES

Colombia posee una amplia y compleja infraestructura para la participación ciudadana. Hoy puede decirse que la ciudadanía ha comenzado a comprender la importancia de asumir responsabilidades públicas, de intervenir en la definición de los asuntos de su entorno, de cruzar iniciativas y esfuerzos colectivos, incluidos los del Estado a través de sus distintas agencias locales, a fin de perfilar un futuro menos incierto. La gente percibe cada vez con mayor claridad que puede incidir –y que, de hecho, ha incidido– en las decisiones públicas.

La apertura de canales de participación ha logrado dar vida a nuevos lenguajes y prácticas que han transformado las coordenadas del ejercicio de la política en su sentido más amplio, como inserción de los individuos y de los grupos en la definición de los asuntos colectivos.

---

<sup>(iii)</sup> Se hace referencia específica al conflicto armado, pero el razonamiento es válido para otras formas de violencia, sobre todo en la esfera pública.

Sin embargo, se ha producido una especie de ‘Ley del embudo’ en la que el espíritu de la norma que crea el mecanismo es amplio, pero va siendo restringido a medida que es reglamentado y puesto en marcha. En la misma perspectiva debe ser entendida la tendencia, presente en algunas regulaciones, a introducir tal cantidad de requisitos para hacer efectivo un mecanismo o una instancia de participación ciudadana, que al final la norma se convierte más en un desestímulo que en un incentivo a la participación.

La amplia infraestructura normativa, construida probablemente con muy buenas intenciones, no se corresponde con prácticas efectivas de participación que le den vida al frío articulado de los reglamentos. Así mismo, la dispersión de las normas sobre participación ciudadana o, lo que es lo mismo, su falta de articulación en un sistema que tenga sentido para la gente constituye una de las restricciones más mencionadas por los usuarios de las instancias participativas.

La articulación de la participación implica, de un lado, propiciar una economía de las instancias en el sentido de crear solamente aquellas que sean estrictamente necesarias para inducir la acción individual y colectiva en torno a objetivos públicos y evitar lo superfluo, es decir, la idea de que toda norma debe crear un nuevo canal de participación, así éste no sea utilizado. De otro, identificar un espacio ya existente que funja como articulador de la participación ciudadana. La planeación podría asumir ese papel.

En cuanto a las condiciones concretas que rodean la participación en Colombia: el clientelismo sigue siendo referente importante de los comportamientos políticos de ciudadanos y gobernantes y, en consecuencia, no puede ser dejado de lado en el momento de evaluar el desarrollo y el alcance de la participación ciudadana. Las condiciones de pobreza parecen incidir más como obstáculo que como incentivo a la participación, en el sentido de que un importante número de potenciales participantes no se vincula a los escenarios de participación pues otras son sus preocupaciones y prioridades, por ejemplo, la búsqueda de empleo y de ingresos para sí mismos y sus familias.

Un tercer elemento del entorno social y político de la participación es la violencia política y el conflicto armado. La violencia ha interpuesto barreras y definido límites estructurales a la participación: ha reducido el espacio de la deliberación, ha obligado a los líderes a invisibilizarse; ha introducido sesgos en el desarrollo de los procesos participativos cuando los actores armados controlan a los dirigentes sociales y a sus organizaciones; ha creado miedos, generado lealtades perversas e impuesto la fuerza de las armas sobre la de la razón. La participación ha sido desvirtuada y se ha convertido en un instrumento al servicio de oscuros intereses. Sin embargo, el estudio muestra que la violencia no sólo es un elemento condicionante, sino que también ha sido estímulo para la movilización ciudadana, a través

de las iniciativas de resistencia a la guerra y a los actores armados. La participación, por supuesto, no está libre de ataduras, pero puede romperlas y contribuir a la aparición de nuevas coordenadas de existencia para los colombianos.

Los casos estudiados muestran que la participación puede ser el fruto de una iniciativa estatal o del empuje ciudadano. Sin embargo, sin el apoyo estatal y sin la decisión de los gobernantes de promover y nutrir la participación creando condiciones para su ejercicio, ésta puede debilitarse y perder su capacidad de incidir en las políticas públicas. Las experiencias exitosas enseñan que el dilema de la participación “desde arriba” o “desde abajo” puede ser falso. En realidad, ambos polos de la relación son necesarios. La clave está en la forma como se articulan y consiguen un equilibrio que evite la hegemonía de alguno de los dos.

Es preciso que los agentes gubernamentales estén dispuestos a promover la participación y a crear las condiciones para su ejercicio, basados en la consideración de que ella es una condición necesaria para enfrentar los asuntos colectivos. Además, es fundamental que la gente la reconozca y sienta que quienes están desempeñando cargos públicos le apuestan a la participación.

Las experiencias exitosas analizadas enseñan que la participación opera en una perspectiva democrática siempre y cuando se logre otra articulación, aquella entre los intereses individuales y el bien común. Y ello sólo es posible si la participación emerge de las conciencias individuales como una energía social sin la cual la colectividad perdería toda unidad y hasta razón de ser. En otras palabras, a medida que la participación se convierta en un patrimonio cultural de las personas y las colectividades, mayor será su impacto democrático. De ahí la relevancia de los procesos educativos y de socialización política como instrumentos para la difusión de los valores y las prácticas participativas.

Pero, hasta dónde debe tener un carácter decisorio la participación ciudadana. Existen dos posiciones al respecto: la de los líderes que la practican “la participación ciudadana, si no es decisoria, no es participación” y la de los políticos: “hay que fortalecer la representación política y debilitar la participación ciudadana”. Ambas parten de un mismo supuesto: que participación ciudadana y representación política son componentes mutuamente excluyentes en un sistema democrático. Ambas parten de una noción de “poder suma cero” y están generando un equívoco muy grande acerca del significado de la democracia contemporánea. El debate moderno sobre el tema<sup>(iv)</sup> va por otra vía: tiende a refrendar la necesidad de buscar una convergencia de suma positiva entre los dos términos. Ninguno de ellos puede negar al otro; se trata más bien de asignarle a cada uno su lugar y establecer

---

<sup>(iv)</sup> Se hace referencia a los trabajos ya citados de David Held, Norberto Bobbio, Boaventura de Souza Santos, Chantal Mouffe, entre otros.

los vínculos de complementariedad que los pueden unir. Surge así una nueva articulación en la perspectiva del fortalecimiento de la democracia: la de representación política y participación ciudadana.

Aunque la gente está dispuesta a trabajar en la solución de sus problemas, está también interesada en expresar sus opiniones ante las autoridades municipales y participar en las discusiones. En general, en las tareas de la participación en sus barrios, sus veredas, sus comunas, no parece ver del todo con buenos ojos los escenarios de participación ciudadana, especialmente los más formales. Percibe en ellos rasgos que no son de su agrado: liderazgos tradicionales de carácter personalista; politiquería en el manejo de los asuntos colectivos; escasos niveles de transparencia en las decisiones; conflictos, a veces descarnados, en torno a micropoderes relacionados con la canalización y el manejo de fondos; y para rematar, percibe que las autoridades locales y los representantes políticos no siempre responden a las demandas expresadas a través de tales instancias.

Así, más que apatía, lo que existe es un cierto desencanto con la institucionalidad participativa y una desconfianza en su capacidad para atender las demandas y aspiraciones de la población.

¿Se ha avanzado o retrocedido en materia de participación ciudadana? Es casi imposible dar respuesta a esa pregunta, pues no existe un punto de referencia, una línea de base, que permita la comparación con el pasado. Lo que demuestra este estudio es que hay avances y retrocesos, que el desarrollo de la participación no es lineal y que tendría tanta razón quien dice que el vaso está medio lleno como quien afirma que está medio vacío. Los logros son ganancia, lo que falta por hacer es reto. Probablemente, lo único que queda claro es que hay una gran diversidad de experiencias y de resultados; que es muy difícil generalizar y que lo que habría que construir es una especie de tipología de formas participativas.

La participación ciudadana, podría decirse a manera de cierre, requiere como condición un conjunto de articulaciones. En primer lugar, la articulación de instancias. Su dispersión resta fuerza a los procesos al fragmentar iniciativas y atomizar a los agentes participativos. En segundo lugar, articulación de actores. Significa, como se ha mencionado atrás, la creación de espacios compartidos, de reglas consensuadas y de intereses comunes en torno a objetos o procesos específicos. En tercer lugar, articulación entre intereses particulares e intereses globales. Finalmente, articulación entre participación ciudadana y representación política. El espacio público lo es de encuentro entre la sociedad y el Estado. Toma sentido en el momento en que las deliberaciones se concretan en decisiones políticas. La polarización entre lo social y lo político tiene como único efecto debilitar a ambos elemen-

tos. Su articulación los fortalece y crea condiciones para que la participación adquiera una dimensión colectiva y represente algo para quienes se comprometen con ella<sup>(v)</sup>.

## RECOMENDACIONES

Es necesaria una economía de las normas para evitar su proliferación y dispersión. Sobre todo es preciso intentar que operen y que no se conviertan en obstáculo para el ejercicio de la participación. Por supuesto, habrá que modificar algunas normas (por ejemplo, la Ley Orgánica de Planeación) para darle a la participación más dientes y hacerla más eficaz con respecto a las definiciones políticas.

Es preciso lograr que las autoridades públicas, tanto en el nivel nacional, como departamental y municipal, tomen conciencia del papel que puede asumir la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas más eficaces y, en consecuencia con ello, concreten esfuerzos institucionales, políticos, administrativos y financieros para promover la participación.

También es importante introducir reformas democráticas en los partidos colombianos, estimular su compromiso con la participación y orientarlos hacia la búsqueda del interés común.

Algunas de las experiencias exitosas de resistencia civil organizada a los actores armados son poco conocidas. La labor de difusión de tales experiencias debe ser tarea prioritaria, que puede estar en manos del gobierno municipal o de entidades no gubernamentales interesadas en promover la participación y en difundir ese tipo de experiencias que apoyan el fortalecimiento de la participación en un escenario de violencia y conflicto armado.

La investigación de procesos, el análisis de experiencias exitosas y no exitosas puede ser un buen complemento de los procesos educativos. A través de la tarea investigativa no sólo se acopia una información y se la sistematiza, sino que se generan elementos de juicio para la acción. Promover la investigación sobre un tema poco estudiado, como es la participación ciudadana en los asuntos públicos, debe ser un reto en adelante.

Es preciso crear las mejores condiciones subjetivas y objetivas para la participación. Esa es una tarea de todos: del gobierno, de las entidades no estatales, de los ciudadanos y de sus

---

<sup>(v)</sup> Puede haber otras articulaciones tan importantes como las que se acaba de señalar. Por ejemplo, una que no se ha mencionado, la que existe entre normas positivas (leyes, códigos) y costumbres. Si las normas que regulan la participación corresponden a las pautas culturales vigentes en una sociedad, los procesos participativos serán más fluidos y probablemente rendirán más y mejores frutos.