

## **“INSTITUCIONALIDAD PARTICIPATIVA EN COLOMBIA. BALANCE Y RETOS”**

**Fabio Velásquez C.<sup>1</sup>  
Esperanza González R.<sup>2</sup>**

### **INTRODUCCION**

La centralidad de la participación ciudadana en la estructuración de los sistemas democráticos contemporáneos ha modificado de manera sustancial su configuración institucional y cultural. Las formas y los significados de la democracia representativa fueron complementados y, hasta cierto punto, puestos en tela de juicio por una nueva gramática de las relaciones entre la sociedad y el Estado<sup>3</sup> que colocó en el corazón de los sistemas democráticos nociones como las de diversidad sociocultural, ciudadanía activa y fortalecimiento de lo público, y nuevas prácticas para la toma de decisiones sobre los asuntos de interés colectivo.

Desde el punto de vista institucional, fueron diseñados nuevos espacios de deliberación y de decisión, así como mecanismos para la toma de decisiones. También se renovaron los imaginarios políticos al dar cabida a valores que otrora no tenían un peso tan significativo en el funcionamiento de la democracia, tales como el pluralismo, la tolerancia, el respeto a la diferencia, la construcción de consensos, la reivindicación de identidades específicas, entre otros. Nuevos escenarios de ejercicio de la ciudadanía, nuevos valores orientadores de la acción y también nuevos actores de carne y hueso –no sólo el ciudadano abstracto de la Ilustración- como protagonistas en la construcción de bienestar y de convivencia colectivos.

La democracia participativa se configuró así no sólo como un sistema de instituciones representativas para la toma de decisiones y para su ejecución bajo el imperio de la ley (Estado de derecho), sino como una arena de encuentro y una apuesta ético-política para la convivencia entre diferentes. La participación se erigió así como un factor potencial de fortalecimiento y profundización de la democracia y como un instrumento para la búsqueda de bienestar.

En Colombia, la Constitución de 1991 se alineó con este nuevo concepto de democracia, lo que representó un salto cualitativo y, sobre todo, un reto para enfrentar dos circunstancias cuya conjugación habían producido un gran malestar en la mayoría de los colombianos: de un lado, la crisis del régimen político bipartidista, régimen de carácter autoritario y políticamente excluyente, a través del cual los partidos tradicionales (liberal y conservador) se reservaron el monopolio del Estado mediante un pacto de alternación en el poder que se inició en 1958 y culminó prácticamente con la expedición de la nueva Constitución en 1991. De otro, el conflicto armado, que en un

---

<sup>1</sup> Sociólogo. Director de la Unidad Ejecutora de Programas, Fundación Foro Nacional por Colombia.

<sup>2</sup> Socióloga, Presidenta Ejecutiva de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

<sup>3</sup> SANTOS y AVRITZER (2002).

comienzo abarcó unas pocas regiones del país y, posteriormente, se fue expandiendo hasta cubrir, a finales de los años ochenta, una buena parte de la geografía nacional.

Dos componentes de la reforma del Estado, iniciada a mediados de la década del ochenta y consolidada a través de la Constitución de 1991, tuvieron una gran relevancia: la descentralización del Estado y la institucionalización de espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, especialmente en el nivel municipal. A través de la descentralización, se buscó entregar competencias, recursos y poder de decisión a las entidades territoriales (especialmente a los municipios), con el fin de mejorar la prestación de los servicios y acercar la gestión pública al ciudadano. A través de la institucionalización de la participación se pretendió incorporar a la ciudadanía a las decisiones que la afectan. Ambos componentes tenían una sola finalidad: recuperar la legitimidad del régimen político a través de una redefinición de la arquitectura del Estado y de las reglas de juego para la toma de decisiones, y construir progresivamente el camino hacia la paz.

¿Qué tanto la institucionalización de la participación ha logrado enlutarse hacia esos objetivos? ¿Cuáles son sus rasgos más característicos en su desarrollo en las últimas dos décadas? ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades? ¿Sus logros y sus fracasos? Este documento pretende aportar algunos elementos de reflexión para responder esos interrogantes. Para tal efecto, el texto está dividido en cuatro partes. En la primera, se analizan los antecedentes de la institucionalización de la participación en Colombia y los diseños normativos e institucionales que rigieron su ejercicio. En la segunda parte se analiza la evolución de la participación en la década del noventa, a través de un examen de sus rasgos más sobresalientes. En la tercera parte se analizan algunas tendencias recientes y los problemas más relevantes que enfrenta hoy el ejercicio de la participación en el país. En la sección final se señalan brevemente algunos retos de cara al futuro.

## **LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN COLOMBIA**

A mediados de la década del ochenta del siglo pasado se inició un cambio silencioso en la arquitectura del Estado y del régimen político colombiano, producto de las reformas que entregaron a los entes territoriales, en especial a los municipios, una cuota importante de autonomía política y administrativa y unos recursos que desde finales del siglo XIX y a lo largo del siglo XX les habían sido sustraídos por el gobierno central.

Uno de los aspectos más novedosos de la descentralización del Estado colombiano fue la institucionalización de mecanismos e instancias de participación ciudadana en la gestión pública, a través de los cuales distintos sectores de la sociedad podrían incidir en el contenido de las políticas públicas. Mediante la reforma constitucional de 1986 y la expedición de las leyes 11 y 12 de ese mismo año se ordenó la elección popular de los alcaldes y fueron creados algunos mecanismos de participación, como la consulta popular municipal, las Juntas Administradoras Locales<sup>4</sup>, la participación de los usuarios

---

<sup>4</sup> Las Juntas Administradoras Locales (JAL) son instancias de representación territorial de las comunas (divisiones territoriales de los municipios en su área urbana) y de los corregimientos (divisiones territoriales del área rural de los municipios). Son elegidas mediante sufragio universal.

en las Juntas Directivas de las empresas de servicios públicos<sup>5</sup> y la contratación comunitaria<sup>6</sup>.

La Constitución de 1991 y sus desarrollos legislativos avanzaron en esta dirección creando mecanismos de intervención directa de la población en las decisiones públicas (iniciativa legislativa, consulta popular, referendo, plebiscito, revocatoria del mandato, cabildo abierto) y un buen número de instancias de participación ciudadana en la gestión pública municipal. Hoy día, Colombia cuenta con una amplia infraestructura participativa que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de su municipio y del país e incidir de diversa forma en las decisiones públicas<sup>7</sup>.

Las reformas aludidas se inspiraron en el propósito de instaurar la democracia participativa en Colombia<sup>8</sup>. La idea era transformar el régimen político promoviendo prácticas participativas<sup>9</sup> que involucraran a los ciudadanos en los asuntos públicos, dieran legitimidad a las decisiones políticas y administrativas y permitieran un desempeño eficiente y transparente de las autoridades públicas.

Dos elementos del contexto propiciaron estas reformas: la crisis del sistema político y la agudización del conflicto armado. En efecto, la institucionalización de la participación fue la respuesta del sistema político a su propia crisis, una de las más agudas que había vivido en toda su historia republicana. Hasta ese momento, el sistema político era cerrado a la voz ciudadana: el único instrumento de intervención de la población en la escena pública era el voto para la elección del Presidente de la República y de los

---

<sup>5</sup> Hasta ese momento, las Juntas Directivas estaban conformadas solamente por representantes del Alcalde y del Concejo Municipal.

<sup>6</sup> Mediante este mecanismo las Juntas de Acción Comunal (JAC), las Sociedades de Mejora y Ornato, las Juntas y Asociaciones de Recreación, Defensa Civil y usuarios, constituidas con arreglo a la ley y sin ánimo de lucro pueden contratar con la administración municipal la ejecución de determinadas funciones u obras.

<sup>7</sup> El estudio de Velásquez y González (2003) identificó cerca de 30 leyes que crearon mecanismos e instancias de participación ciudadana en la gestión pública. Actualmente, existen más de treinta instancias de participación en el nivel municipal (juntas, consejos, comités, foros, mesas de concertación, etc.). También existen espacios no institucionales, que han surgido por iniciativa ciudadana o gubernamental, que hacen parte del nuevo escenario de la participación en Colombia. En este trabajo, sin embargo, interesa analizar solamente la evolución y los resultados de la participación en su dimensión institucional.

<sup>8</sup> Según Sader, las experiencias políticas que se amparan bajo el rótulo de “democracia participativa” se caracterizan por la afirmación del Estado de derecho, del planeamiento participativo, de la responsabilidad social de las empresas, de la participación de las mujeres en la lucha política y de la reivindicación de los derechos sociales. Le apuestan a una profundización de las relaciones entre los ciudadanos y las decisiones del poder político y a un rescate de los grupos minoritarios como actores sociales. Le apuntan a una reforma democrática del Estado en el sentido de acercamiento de los gobernantes a los gobernados y de control de los segundos sobre los primeros. Las iniciativas de democracia participativa buscan rescatar la dimensión pública y ciudadana de la política, sea a través de la movilización de sectores sociales interesados en la realización de políticas públicas, presionando a las autoridades para que tengan en cuenta sus puntos de vista y sus necesidades, sea a través de la transformación/flexibilización de las instituciones representativas para que abran las puertas a la voz de los ciudadanos (SADER, 2002, pp. 651 y ss.).

<sup>9</sup> Entendemos las prácticas participativas como aquellas conductas que resultan de la acción intencionada de individuos y grupos en el escenario público, en pos de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. A través de ellas los individuos o grupos, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación, étnicas, etc.), intervienen en el escenario público, directamente o por medio de sus representantes, con el fin de obtener bienes y servicios específicos (materiales y simbólicos) y/o de incidir en las decisiones colectivas relacionadas con la distribución de dichos bienes y servicios. Pueden desarrollarse a través de canales institucionales o de manera informal.

miembros de los cuerpos de representación política (Concejos Municipales, Asambleas Departamentales y Congreso Nacional). De resto, la población carecía de instrumentos para incidir en las decisiones públicas. El régimen podía ser calificado como una democracia formal y elitista, cuya dirección real estaba en manos de unas minorías “selectas”, elegidas por los ciudadanos a ciertos intervalos para que gobernaran en su nombre. Además, no era un régimen competitivo; por el contrario, a finales de la década del 50 los partidos tradicionales (liberal y conservador) firmaron un pacto (el Frente Nacional) para alternarse en el gobierno, repartirse milimétricamente el aparato estatal y excluir a cualquier otro actor político de la posibilidad de conducir los destinos del país.

Dos componentes constituían en ese momento los ejes articuladores del régimen político: el clientelismo y el autoritarismo. Buena parte de la interacción entre gobernantes y gobernados tenía lugar a través de canales informales articulados a través de redes de clientela controladas férreamente por la dirigencia bipartidista. Como lo indican acertadamente Leal y Dávila (1990), “las relaciones de clientela permanecieron en su condición de ingrediente importante del sistema político hasta el Frente Nacional. A partir de allí (...) el clientelismo se proyectó como la relación política principal para articular el sistema que se reorganizó con el nuevo régimen” (p. 18). El otro componente del sistema político fue la respuesta autoritaria del Estado a la movilización ciudadana, en un contexto de modernización social y política generadora de desigualdades. Dicha respuesta se expresó de varias formas: la exclusión política, la concentración del poder en el ejecutivo y la represión directa y permanente de la protesta social.

Al finalizar la década del setenta, un amplio segmento de la población había perdido la confianza en los líderes políticos y en las instancias tradicionales de representación, así como en la capacidad del Estado de asegurarle mejores condiciones de existencia. Dicha desconfianza, acrecentada por el autoritarismo de los gobernantes, se manifestó por vías bien distintas: abstencionismo de un porcentaje creciente de la población que no veía en las elecciones un instrumento favorable a sus intereses; protesta ciudadana ante la incapacidad del Estado de satisfacer las necesidades de la población, e intensificación del conflicto armado.

Este último aspecto constituye una de las particularidades del caso colombiano. Desde fines de la década del cuarenta del siglo pasado, la historia colombiana ha estado marcada por la violencia política. La interpretación del conflicto armado en Colombia y de sus últimas fases no es fácil en razón de la complejidad del fenómeno y de los cambios que ha sufrido en las últimas tres décadas. Como bien señala Pécaut (2004), el conflicto armado combina una multiplicidad de estratos históricos, de configuraciones sociales y de registros de acción. Los actores que intervienen en el conflicto poseen rasgos bien diferenciados según la época: una cosa son las FARC, expresión por excelencia de las formas de autodefensa campesina en los años cincuenta; otra, la guerrilla surgida de esquemas revolucionarios surgidos en América Latina al calor de la revolución cubana (ELN y EPL), de corte marxista; y otra el paramilitarismo, de perfil claramente anti-insurgente.

Los escenarios también han cambiado: hasta 1960, señala Pécaut, las adhesiones colectivas eran dominantes en la sociedad colombiana; en las dos décadas siguientes la urbanización y el desarrollo capitalista hacen emerger nuevas capas sociales y nuevos

movimientos (obrero y campesino), mientras que a finales de los setenta el régimen político se endurece y cambia el perfil de la acción guerrillera hacia la protesta política.

El discurso y las prácticas participativas surgen en una fase de la violencia política, caracterizada por el protagonismo de distintos grupos guerrilleros y por un recrudescimiento del autoritarismo del régimen, expresado en la aplicación del Estatuto de Seguridad, promulgado por el gobierno del Presidente Julio César Turbay (1978-1982)<sup>10</sup>. Esta política represiva fue respondida por la guerrilla por un incremento de las acciones violentas que llevaron al gobierno de Belisario Betancur, a comienzos de la década del 80, a plantear una propuesta de diálogo para evitar que siguiera corriendo más sangre en el país, y una estrategia de apertura democrática, condición *sine qua non* para el éxito de su propuesta de paz. La apertura del sistema político a través de la participación se convertía así en un componente central de la acción gubernamental.

Así, los años 80 fueron testigos de un país convulsionado, sumido en una profunda crisis alimentada por una insurgencia que exigía un espacio en el escenario político y que se nutrió de las inconsecuencias y contradicciones de la democracia colombiana que “junto al mantenimiento de una serie de instituciones propias de un estado de derecho, y de libertades y derechos civiles, permite la coexistencia paralela del estado de sitio como normalidad, de formas autoritarias y de represión de la protesta social legítima, de grupos paramilitares y de violencia privada con apoyos en las Fuerzas Armadas, de la impunidad y de la falta de garantías para la vida humana, así como de evidentes expresiones de intolerancia y exclusión anti-izquierdista” (LOPEZ DE LA ROCHE, 1994).

Los procesos de descentralización y de institucionalización de instancias y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública fueron entonces el resultado de una dinámica interna en la que las élites modernizadoras de los partidos tradicionales, apoyados por algunos sectores de la débil izquierda colombiana y por las organizaciones y los movimientos sociales interesados en modificar los patrones tradicionales de ejercicio de la política (el clientelismo y el autoritarismo), se vieron obligadas a abrir una válvula de escape a las tensiones sociales y políticas que vivía el país. La participación fue en esencia una oferta estatal, presionada en parte por el movimiento social, pero inspirada principalmente en la intención de reducir significativamente los niveles de conflicto, recuperar la legitimidad perdida del sistema político y rescatar para los sectores dominantes las riendas del poder y la confianza ciudadana<sup>11</sup>.

Con la institucionalización de la participación se pretendió no sólo garantizar una apertura democrática de amplio alcance, que permitiera a los sectores excluidos

---

<sup>10</sup> “El gobierno de Turbay Ayala fue un intento fallido de extremar al máximo la alternativa represiva de control a la disensión y al inconformismo social y político. Esta respuesta del Estado al conflicto político, que se venía gestando desde el Frente Nacional, desembocó primordialmente en la mayor radicalización de las fuerzas en pugna, en la polarización de los sectores sociales en conflicto y erosionó la precaria ideología consensual. De otra parte, la lucha guerrillera y la acción política desinstitucionalizada se vieron fuertemente legitimadas en el ámbito popular, ante los actos de un gobierno que negaba cotidianamente en la práctica los postulados ideológicos formales que sustentan el Estado de Derecho colombiano” (Santamaría y Silva, 1984, p. 56).

<sup>11</sup> El Ministro de Gobierno del Presidente Betancur, en la exposición de motivos de la Ley 11 de 1986 señalaba que los movimientos cívicos locales y regionales habían llegado a un punto tal que amenazaban la estabilidad de las instituciones democráticas del país, por lo que era necesario adelantar las reformas necesarias para atacar la raíz de estas movilizaciones y asegurar mayor estabilidad al sistema político.

involucrarse en la dinámica pública, sino mejorar la gestión de los municipios y recuperar la confianza de la población en un régimen hasta entonces muy débil en términos de aceptación ciudadana.

Durante la década del 90 hubo un desarrollo importante de la legislación en materia de participación. Los desarrollos legislativos de la Constitución se multiplicaron y conformaron una amplia infraestructura de la participación ciudadana, especialmente en el ámbito municipal, que se sigue desarrollando. Además de los mecanismos de decisión directa (referendos, consultas populares, iniciativa legislativa, plebiscito, cabildo abierto, revocatoria del mandato), consagrados en la ley 134 de 1994, esa infraestructura contempla un buen número de consejos y comités de participación. El cuadro 1 incluye la mención de los que han tenido mayor desarrollo<sup>12</sup>.

**Cuadro 1**  
**ESPACIOS, ALCANCE Y AGENTES PARTICIPATIVOS EN COLOMBIA**  
**TIPO DE AGENTE PARTICIPATIVO SEGÚN INSTANCIA**

<b>Sector</b>	<b>Alcance</b>	<b>Tipo de Agente Participativo</b>
Juntas Administradoras Locales	Consulta, Iniciativa, Fiscalización y Gestión	Ediles o Comuneros Representantes de Sectores Sociales que actúan como “puentes” entre el gobierno y la sociedad.
Servicios Públicos Domiciliarios (Comité de desarrollo y control social de los servicios públicos, Juntas Directivas de las Empresas)	Información, Consulta, Iniciativa, Fiscalización y Gestión	Representantes de usuarios de los Servicios Públicos para velar por la eficiencia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
Salud (Asociaciones o Ligas de Usuarios de Salud, Comité de Ética Hospitalaria, Comités de participación comunitaria en salud – Copacos)	Consulta, Iniciativa, Fiscalización y Gestión	Representantes de la comunidad para la defensa y la protección del derecho a la salud y la prestación del mismo.
Educación (Juntas Municipales de Educación, Foros Educativos Municipales)	Consulta, Iniciativa y Fiscalización	Ciudadanos, ciudadanas y representantes de la comunidad para la defensa y la protección del derecho a la educación y la prestación del mismo.
Desarrollo Rural (Consejo Municipal de Desarrollo Rural)	Concertación, Decisión y Fiscalización	Representantes de organizaciones del sector rural que proponen y acuerdan políticas dirigidas al sector y vigilan su ejecución.
Control Social (Veedurías ciudadanas y Juntas de Vigilancia)	Fiscalización	Personas a título individual y organizaciones sociales que deciden por voluntad propia iniciar procesos de vigilancia y control en el uso de los recursos públicos.
Planeación (Consejo Consultivo)	Información y	Representantes de Sectores Sociales

<sup>12</sup> No sobra señalar que esos espacios no son de obligatoria creación en todos los casos. Hay un componente de discrecionalidad de las autoridades públicas para su reglamentación, con algunas excepciones en las que dichas autoridades están obligadas a crearlos y a realizar la convocatoria para su conformación.. Es el caso de los consejos de planeación y los de política social.

de Planificación de Territorios Indígenas, Consejo Municipal de Cultura, Consejo Municipal de Juventud, Consejo Municipal de Paz, Consejo Municipal de Política Social, Comité Municipal de Desplazados, Consejos poblacionales de discapacitados, de etnias, de mujeres, etc. )	Consulta	encargados de emitir concepto sobre propuestas de planes locales (globales, sectoriales, territoriales) y de hacer seguimiento a su ejecución. También promueven la consideración de problemáticas específicas en el marco del diseño de políticas públicas.
--	----------	--

**Fuente: Elaboración propia.**

Como se observa en el cuadro, existen espacios globales, sectoriales y poblacionales. Estos últimos, entre los cuales cabe mencionar el Consejo Municipal de Planeación, el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural y algunas veedurías ciudadanas, se caracterizan por el hecho de que su referente es el municipio o la ciudad en su conjunto o un segmento territorial “meso” (comuna o corregimiento), y no un sector (educación, salud, medio ambiente) o un grupo social en particular (jóvenes, comunidades étnicas, desplazados, etc.).

Otra forma de clasificarlos es según el tipo de representatividad: territorial, institucional y social. La primera toma como referente el territorio: los agentes participativos intervienen en representación de un segmento socio-geográfico del municipio y su designación o elección se hace con ese criterio. En la segunda categoría, el espacio de participación es conformado fundamentalmente por personas que representan a instituciones (entidades no gubernamentales, universidades, corporaciones, cooperativas, sector privado) y no a conjuntos poblacionales o a organizaciones sociales de base. Los Consejos de paz, de atención a los desplazados, los comités interinstitucionales de discapacitados y otros similares, son ejemplos de esta categoría.

Finalmente, el grupo más amplio está conformado por los órganos de representación social. Su naturaleza está ligada a la expresión de intereses sociales particulares en la escena pública. Es una categoría altamente heterogénea que puede ser desagregada según criterios muy diferentes. Por ejemplo, pueden distinguirse canales de representación global, como el Consejo Territorial de Planeación, el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial o las audiencias públicas, en los que intervienen agentes de origen social y territorial muy diverso para la discusión de temas que generalmente abarcan el conjunto de facetas de la vida municipal; de otro, canales de representación sectorial o funcional (consejo de juventud, instancias en los ámbitos de educación y salud, medio ambiente, etc.) en los que el referente es un ámbito particular de la vida de la ciudad o un grupo social específico. Las instancias sectoriales, según se aprecia en el cuadro 3.6, son las que tienen mayor peso cuantitativo en el conjunto.

Un último rasgo de los espacios de participación es su limitado alcance decisorio. En efecto, la lectura de las funciones de cada uno de ellos indica que su trabajo gira principalmente en torno a actividades de iniciativa y fiscalización y, en menor grado, de consulta, concertación y gestión (Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**ALCANCE DE LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (%)**

TIPO DE TAREAS	%
Información	17.2
Consulta	34.5
Iniciativa	82.8
Fiscalización	58.6
Concertación	34.5
Decisión	27.6
Gestión	34.5

## LA DECADA DEL 90

Este amplio espectro de instancias de participación denota una gran riqueza desde el punto de la oferta de espacios y de su cobertura y alcance. El problema, empero, es que tal riqueza no se tradujo necesariamente durante la década del 90 en procesos de 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, ejecución y seguimiento 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. ¿Cómo explicar ese “desfase” entre la oferta institucional de participación y dinámicas ciudadanas de movilización en torno a lo público?<sup>13</sup>

El ejercicio de la participación requiere de dos tipos de condiciones: en primer lugar, un ambiente socio-político favorable, es decir, un conjunto de opciones que brinda el entorno social y político en relación con las cuales los actores toman la decisión de participar en la búsqueda de bienes públicos. Entre tales opciones pueden mencionarse el grado de apertura del sistema político a las demandas sociales y a la protesta ciudadana, la presencia o ausencia de grupos de apoyo a los actores participantes, el grado de unidad de las élites políticas y la capacidad del gobierno para instrumentar sus planes y programas. Estos elementos alteran los costos y la “rentabilidad” de la acción colectiva, de manera que estimulan o frenan la participación.

En segundo lugar, la constitución de identidades colectivas: los actores pueden aprovechar un entorno favorable en la medida en que estén en condiciones de actuar a tono con tales circunstancias. Así, resultan fundamentales para garantizar el éxito de las prácticas participativas el grado de articulación/desarticulación de los actores, de homogeneidad/heterogeneidad entre ellos, la densidad del entramado de sus relaciones, en otras palabras, la consistencia de su identidad como grupo. El análisis de este aspecto incluye, además, aspectos tales como los niveles de organización de los participantes, los liderazgos, las redes de compromiso establecidas, los recursos (de información, saberes, medios logísticos, recursos materiales, etc.) de los cuales disponen para

---

<sup>13</sup> No sobra señalar que el país ha registrado experiencias exitosas de participación en muchos lugares de su geografía en lo que va corrido de las dos últimas décadas. Sin embargo, tales experiencias, sin duda importantes, siguen siendo minoritarias en número en el panorama de los escenarios institucionales de participación. Más aún, varios de los procesos exitosos responden más bien a dinámicas no institucionalizadas que no pasan necesariamente por los canales establecidos en la norma.

involucrarse en un proceso participativo, y las motivaciones que los llevan a desarrollar prácticas participativas.

La combinación de esos dos tipos de condiciones puede ser muy variada y da lugar a dinámicas y a resultados diferentes.

Desde el punto de vista del entorno sociopolítico, un factor determinante, aunque no único, que incide en las dinámicas de participación son las estrategias desplegadas por los agentes gubernamentales para el manejo de los procesos participativos. Se trata de estrategias disímiles, que obedecen a lecturas diferentes de la realidad local y, especialmente, a intereses que se juegan en la escena política. El estudio de Velásquez y González, ya citado (2003), encontró cinco diferentes estrategias de los actores gubernamentales frente a los escenarios de participación:

- a. *La participación-formalidad*: Es la participación entendida únicamente como un requisito formal que es preciso llenar para cumplir con las exigencias de la norma. Se crean las instancias, pero éstas no reciben ningún estímulo ni apoyo de parte de las autoridades gubernamentales. Incluso, en ocasiones éstas buscan que los canales no funcionen y se vuelvan inocuos, de manera que pierdan legitimidad y mueran por falta de apoyo gubernamental y/o ciudadano.
- b. *La participación “sin alas”*: es aquella que las autoridades locales promueven siempre y cuando las prácticas participativas no pongan en cuestión las lógicas y las estructuras de poder vigentes en el municipio. Se habla de ella, se la pondera, se la respalda, incluso con fondos municipales, pero al mismo tiempo se la “ataja” para que no se convierta en un instrumento de construcción de contra-poderes en favor de sectores tradicionalmente excluidos de los circuitos de toma de decisiones.
- c. *La participación-integración-cooptación*: Es aquella que las autoridades locales promueven para evitar corrientes de pensamiento y de movilización ciudadana que actúen en contra de la lógica dominante del sistema político local. Uno de los instrumentos más importantes utilizados para el logro de ese propósito, aunque no el único, es la cooptación de viejos y nuevos liderazgos por parte de las autoridades locales y sus organizaciones políticas para que actúen en beneficio de los intereses políticos hegemónicos en la vida local, antes que a favor de las necesidades y aspiraciones de la población a la que -se supone- representan.
- d. *La participación-concertación*: Este concepto 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 socio-político y la intervención directa de la ciudadanía en el análisis de su entorno y en la toma de decisiones.
- e. *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 (de tiempo, de recursos, etc.) 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, aunque ese aliciente puede existir, sino principalmente porque es bueno hacerlo y de esa forma el colectivo social se beneficia y fortalece.

Estas estrategias pueden combinarse y, además, cambiar en el tiempo. A ellas, además, se suman otros factores, como la garantía de libertades de asociación y expresión, no totalmente lograda en Colombia, y la existencia de actores del entorno, como las ONG, la cooperación internacional, los medios de comunicación, las iglesias, etc., que, en el

caso colombiano, han jugado un papel importante para dar soporte técnico, social y político a las prácticas participativas.

El balance de los factores del entorno socio-político en Colombia no es el mejor, en el sentido de que, después de dos décadas de experiencias participativas a través de espacios institucionales, algunos sectores gubernamentales siguen mirando con desconfianza este tipo de dispositivos. Hay que reconocer, no obstante, que esa actitud viene cambiando poco a poco y que el papel de otros actores (las universidades, las ONG, la Iglesia y la cooperación internacional,) ha sido relevante para darle dinámica a la participación, especialmente en el nivel municipal. Tales actores han estimulado los procesos de planeación participativa, los presupuestos participativos, el control social a la gestión pública y sus resultados, el diseño de políticas sectoriales y poblacionales con participación de los interesados, entre otros.

Desde el punto de vista de los actores de la participación, lo primero que hay que reconocer es que la “oferta” participativa estatal de participación ha estimulado de algún modo la emergencia de nuevos actores que intervienen en los escenarios públicos 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 acuerdo con la investigación de Velásquez y González, se advierten ciertas tendencias desde el punto de vista de los actores. En primera instancia, participan más personas que viven en los municipios grandes (ciudades) que en los pequeños municipios, dado que en las primeras existen y operan más espacios y mecanismos. En segundo lugar, participan más las personas que pertenecen a los estratos medio-bajo, medio y alto que los que figuran como estratos más bajos de la población. Se esperaría que estos últimos fueran los que más intervinieran por las carencias que padecen. Sin embargo, no es así. Ellos muestran gran desconfianza en las esferas institucionales o buscan el acceso a bienes y servicios a través de otros medios, en particular las redes clientelistas, o simplemente quedan excluidos de ese acceso. Por último, participan proporcionalmente más mujeres y personas adultas, mayores de 55 años, que hombres y jóvenes, excepción hecha de los consejos de planeación, en los que la población joven tiene mayor presencia. No significa lo anterior que haya igualdad de condiciones y de oportunidades para las mujeres y para los hombres. Existe una especie de división sexual del trabajo en el mundo de la participación, en la que las mujeres convocan, animan, realizan el trabajo manual y dan apoyo logístico, mientras que los hombres llevan la palabra, ocupan en su gran mayoría los cargos de representación y tienen mayor peso en la toma de decisiones. La cultura patriarcal es aún dominante en los procesos participativos.

Cabe resaltar de todos modos la aparición en el escenario público de un conjunto de nuevos actores como las mujeres, algunos jóvenes, minorías étnicas y adultos mayores, que dentro de sus pretensiones aspiran a renovar las estructuras tradicionales de liderazgo y, de hecho, están incursionando de manera notoria en varios espacios como los consejos de planeación y en las veedurías ciudadanas, en los consejos de juventud, en los consejos de cultura y en otras instancias sectoriales.

La renovación del liderazgo social es un hecho incontestable y, además, reconocido por la población. Sin embargo, ello ha generado tensiones no despreciables entre viejos y

nuevos líderes aún no resueltas. Los líderes tradicionales se resisten a ceder cuotas de poder en sus organizaciones y sus lugares de residencia, mientras que las nuevas capas de líderes puján por ocupar cargos de representación y por tener una mayor visibilidad en las decisiones públicas.

Una de las manifestaciones de la resistencia de los liderazgos tradicionales a ceder su lugar a nuevos dirigentes es la polimembresía. Consiste ésta en la pertenencia de un mismo líder a varios espacios, monopolizando de esta manera la representación social, las oportunidades de decisión y los beneficios que de allí se derivan. Son precisamente los líderes tradicionales, por su mayor experiencia, sus conocimientos, sus relaciones y su capacidad de negociación, los que muestran con mayor frecuencia este fenómeno. Esto ha llevado a una cierta “profesionalización” de la participación y, en algunos casos, a una burocratización de los cargos de representación social en los escenarios de participación.

A pesar de esa fenomenología que muestran como tendencia dominante las prácticas de participación a través de espacios institucionales, hay que reconocer que esas instancias de participación han posibilitado a la ciudadanía comenzar a tener una incidencia en las decisiones que deben tomar las autoridades locales, han permitido unas relaciones más cercanas entre las autoridades y la ciudadanía, han incentivado una mayor preocupación por los asuntos públicos por parte de la ciudadanía y han incrementado las acciones de control social en la mira de resolver las necesidades más apremiantes de la población.

### **Las fracturas**

Lo que muestra la experiencia participativa en la década del 90 en Colombia es una serie de “fracturas” que limitan su alcance y su impacto positivo en términos de la democratización de las decisiones públicas, especialmente en el ámbito municipal:

- Fractura entre las distintas instancias de participación: cada una de ellas actúa según su propia lógica, lo que termina por fragmentar los actores y dispersar las acciones.
- Fractura entre iniciativa gubernamental y acción ciudadana: la oferta participativa estatal y el manejo que le dan las autoridades gubernamentales y los agentes políticos no siempre coincide con las demandas ciudadanas, lo que provoca desencuentros e ineficiencias en la operación de las instancias de participación.
- Fractura entre representación política y participación ciudadana: los agentes políticos y los líderes sociales no siempre coinciden en la definición de los objetivos y del alcance de la participación, lo que produce tensiones entre ellos y limita la eficacia de la participación.
- Fractura entre intereses particulares e intereses colectivos: la participación en las instancias creadas se convierte en ocasiones en un “campo de batalla” para el logro de objetivos que no necesariamente le apuntan al bien común. Muchos de los agentes que intervienen en procesos participativos intervienen con una lógica de poder “suma cero”. Se desarrolla así una fuerte tendencia al neo-corporativismo en el manejo de los asuntos públicos.
- Fractura entre líderes sociales y sus bases: la polimembresía y la profesionalización de los agentes que intervienen en los espacios institucionales han estratificado el universo de la participación y tienden a producir un

fenómeno de “elitización” del liderazgo que aleja a los líderes de sus bases y produce fenómenos de auto-referenciación en la acción colectiva.

## **TENDENCIAS RECIENTES**

Esta década ha estado marcada por el intento de un sector mayoritario de la élite política de implantar en el país un proyecto autoritario, en el marco de las formas democráticas vigentes (Estado de derecho, elecciones, funcionamiento de órganos de representación política, igualdad formal ante la ley). Como señalan, Dagnino, Olvera y Panfichi (2006), el proyecto autoritario propende por un Estado fuerte, centralizado, en el que la figura del gobernante concentra todo el poder y está por encima de cualquier otro actor político; restringe la actuación de las instituciones democráticas y desconoce a la sociedad civil como interlocutora del Estado; los derechos políticos son reducidos al mínimo y los derechos sociales prácticamente desconocidos; se criminaliza la protesta y la participación ciudadana no es vista con buenos ojos, salvo si a través de ella se apoya y exalta el régimen político. Los espacios de participación o no existen o son cooptados por el Estado.

Este proyecto está representado en la figura del Presidente Alvaro Uribe, quien desde su llegada al gobierno arremetió contra las instituciones diseñadas por la Constitución de 1991 y ha emprendido una serie de reformas que minan los principios democráticos de esta última<sup>14</sup>. En materia de participación, el modelo propuesto por el Presidente Uribe (el “Estado comunitario”) se apoya en dos principios fundamentales: en primer lugar, debilitar la autonomía de las entidades territoriales y, en consecuencia, la descentralización, a través de la re-centralización de competencias y recursos. De esa forma, el escenario básico de la participación (los municipios) pierden vigencia y fuerza desde el punto de vista de la atención a los problemas de la población, lo que, a su turno, le resta alcance e impacto a la participación ciudadana<sup>15</sup>.

En segundo lugar, restarle fuerza a los espacios de participación ciudadana y propiciar otra forma de relación entre el Estado y la ciudadanía, que pasa, de un lado, por la desinstitucionalización de las instancias de mediación (los escenarios de participación) y, de otro, por una relación directa, sin intermediarios, entre el presidente y los ciudadanos para resolver directamente sus problemas. El instrumento utilizado por el presidente son los Consejos Comunitarios que lleva a cabo cada sábado en una población distinta. En tales Consejos, el Presidente selecciona sus interlocutores y, en un diálogo directo con ellos y con sus autoridades, busca resolver problemas concretos a través de la entrega directa de fondos.

Este modelo ha sido apropiado por un buen número de alcaldes y gobernadores, replicándolo en su territorio. La tendencia es, pues, hacia la desinstitucionalización de la

---

<sup>14</sup> Nos referimos a la reelección presidencial inmediata, al cambio en el régimen de transferencias a los municipios y departamentos, a la reforma política y de la justicia, a la ley de justicia y paz para favorecer a los paramilitares desmovilizados y a la desinstitucionalización de la participación ciudadana, entre otros cambios.

<sup>15</sup> Aunque aún los alcaldes mantienen un cierto nivel de autonomía para atender los asuntos de su jurisdicción, la presidencia, a través de la Consejería de Acción Social y Cooperación Internacional, ha comenzado a intervenir en los asuntos locales a través de la entrega de inversión directa en infraestructura y de la entrega de subsidios a la demanda en campos que por ley son de competencia de los entes municipales.

participación y la implantación de una modalidad de relación directa entre el mandatario y la población, que centraliza en el primero un gran poder de discrecionalidad con respecto a las decisiones públicas, en particular las decisiones sobre inversión de fondos públicos.

Lo anterior plantea una tensión entre dos modelos de relación entre los gobernantes y los gobernados: de un lado, el modelo “tradicional”, que opera con base en las instancias formales de participación, según reglas de juego establecidas en la norma; de otro, el modelo de discrecionalidad, que relacional a la autoridad pública con la ciudadanía a través de una relación personal, no institucional, en el que la primera concentra el poder de decisión y convierte a la segunda en un actor dependiente de las decisiones políticas, sin capacidad de incidir en ellas, más allá de lo que puede hacerse a través del diálogo directo. Esta tensión no está resuelta, lo que significa que el modelo tradicional sigue vigente, aunque con menor impacto que antes, mientras el modelo discrecional tiende a generalizarse. Son dos lógicas bien diferentes, que no se tocan entre sí, pero que plantean a la población un dilema importante sobre su estatuto de ciudadanía: o tener la capacidad de incidir de manera autónoma en las políticas públicas, a través de instancias y mecanismos regulados por normas precisas, o acogerse al poder omnímodo e los mandatarios y depender de su discrecionalidad para recibir los beneficios de la inversión pública.

Un segundo aspecto que ha ganado peso en las discusiones sobre la participación en Colombia en años recientes es el relativo a las relaciones entre participación ciudadana y representación política. El tema ha sido examinado por diversos analistas (Santos y Avritzer, 2002; Bacqué, Rey y Sintomer, 2005; Tatagiba y Teixeira, 2007), quienes proponen modelos diferentes de relación entre ambos elementos: Santos y Avritzer afirman que la participación ciudadana ha surgido como respuesta a las limitaciones de los modelos hegemónicos de democracia, basados en el mecanismo de representación. Bacqué, Rey y Sintomer concuerdan con ellos en ese diagnóstico, pero van más allá al señalar tres formas de relación entre representación y participación: en primer lugar, la re-movilización política a través de dinámicas participativas. Estas serían un complemento de proximidad de la democracia representativa.

Un segundo tipo de articulación es la sustitución de un modo de participación por otro. En este caso la participación despliega su propia capacidad de decisión en dominios muy específicos, sin necesidad de articularse con las estructuras representativas clásicas. Los grupos comunitarios operan entonces como grupos de presión que ejercen influencia sobre los poderes políticos, constituyendo formas de representación de minorías y dejando intacto el sistema político tradicional. Finalmente, otro modelo es el de una combinación entre las formas convencionales y no convencionales de la participación, en un juego que se pretende que sea de suma positiva: “la idea es dotar a las estructuras participativas de un verdadero poder, de manera que dinamicen el sistema representativo por esa vía” (Bacqué, Rey y Sintomer, 2005, 34). Según los autores el presupuesto participativo brasileño se inscribe en esta línea, pues busca transformar el sistema político mediante un apoderamiento de la ciudadanía.

Por su parte, Tatagiba y Teixeira, analizando la gestión de la alcaldesa de Sao Paulo, Marta Suplicy, del Partido de los Trabajadores, intentan demostrar que el ideal de complementariedad posible y deseable entre democracia representativa y participativa no logró concretarse en esa ciudad y que, por el contrario, “las instancias participativas

–principalmente en el nivel local- quedan profundamente ‘contaminadas’ por el juego político que es propio del proceso de formación de las mayorías electorales” (Tatagiba y Teixeira, 2007, 19). En consecuencia, prefieren hablar de una “acomodación o combinación subordinada” de la participación a la representación política.

Habría aquí una cuarta forma de articulación de la participación y la representación política, distinta a las tres señaladas por Bacqué, Rey y Sintomer, a saber, la subordinación de la participación a las lógicas de la representación política, lógicas que son vistas de manera negativa (“contaminación de la participación por el juego político”) y que impedirían la complementariedad necesaria entre ambos componentes para asegurar una gobernanza democrática.

Esta nueva forma sería cercana a la de sustitución, que mencionan los autores franceses, en tanto las prácticas participativas serían relegadas a la periferia del sistema, creando una “institucionalidad paralela” y con escasa capacidad de incidencia en las decisiones públicas, pero añade un nuevo ingrediente, el de la subordinación de la participación a las dinámicas y criterios de la representación política. Dicha subordinación significa que las lógicas político-partidistas, estrechamente ligadas al clientelismo, a la repartición de cargos entre los representantes políticos a cambio de apoyo a las iniciativas del ejecutivo, al juego electoral y a la decisión en manos de los grupos políticos, se imponen sobre las aspiraciones democratizadoras de la participación ciudadana, reduciendo significativamente su eficacia social y política y la incidencia de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Lo que ocurre en el caso colombiano se acerca bastante a lo planteado por Tatagiba y Teixeira, y a uno de los modelos propuestos por Bacqué, Rey y Sintomer. En efecto, la participación institucionalizada surgió en Colombia en los años 80 como una respuesta a la crisis de legitimidad del régimen político y de los actores del sistema político. En tal sentido, se la entendió por parte de muchos sectores, especialmente aquellos que habían sido secularmente excluidos de las decisiones políticas, como un sustituto de la representación política. Los agentes participativos harían, entonces, lo que los agentes políticos no habrían logrado: satisfacer las demandas ciudadanas e incidir en las respuestas del gobierno a dichas demandas. El efecto de sustitución es claro. Sin embargo, esa sustitución no ha significado un empoderamiento de la ciudadanía para la toma de decisiones, sino más bien una concentración de poderes en los representantes políticos, en detrimento de la toma de decisiones autónomas por parte de la población y sus representantes en las instancias de participación. Habría allí, flexibilizando el concepto, un efecto de subordinación, en el sentido de que finalmente las decisiones son tomadas por los agentes políticos y son muy pocos los escenarios en los cuales la participación logra incidir en esas decisiones.

El resultado de esas dinámicas han sido una serie de tensiones entre los actores políticos y los actores de la participación. Los primeros deslegitiman a los segundos señalando que no son elegidos mediante sufragio universal –eso ocurre en la mayoría de las instancias de participación- mientras que ellos sí lo son. Incluso, argumentan que la participación no tiene mucho sentido, pues la elección popular de los mandatarios, con base en un programa de gobierno, les otorga total libertad de acción, lo que en últimas vuelve innecesaria la participación en las decisiones públicas. Los segundos, por su parte, acusan a los primeros de incapacidad para resolver los principales problemas de la

población, básicamente porque operan en función de sus propios intereses y no de los del conjunto de la población.

Finalmente, un elemento de gran actualidad, aunque hizo parte también de los procesos en la década anterior, es el del impacto del conflicto armado en la gestión municipal. La relación puede ser vista desde dos ángulos diferentes: de un lado, el conflicto armado ha tenido un impacto negativo en el ejercicio de la participación, en la medida en que esta última puede convertirse en un instrumento para desafiar el poder de los actores armados, especialmente desde el punto de vista de la denuncia a la violación de los derechos humanos. En tal sentido, los actores armados, especialmente del lado de los paramilitares, han definido a los líderes sociales como objetivos militares, lo que se ha traducido en la amenaza, el secuestro y la muerte de miles de dirigentes sociales en muy diversos rincones del país. Desde ese punto de vista, el conflicto ha sido un desactivador del liderazgo social y de las prácticas participativas.

De otro lado, el conflicto armado se ha convertido para algunas comunidades en un aliciente, un estímulo para construir la paz y para oponerse a la arremetida de los actores armados contra ellos, a través de movimientos de resistencia civil y de no violencia. Esto ha sido evidente en las comunidades indígenas, pero también en otras zonas, como el Magdalena Medio, en donde diferentes comunidades han decidido trabajar integralmente por la paz en su territorio.

De estas dos tendencias, la primera –el efecto negativo del conflicto sobre la participación- es la dominante, lo que resulta preocupante desde el punto de vista de la sostenibilidad del sistema democrático en Colombia –así estemos hablando más de una democracia formal que real- pues le abre trocha al modelo autoritario que, como se señaló, tiende a imponerse en el país.

## **LOS RETOS**

Hablar de retos sobre la participación significa colocar en primer plano la necesidad de defender y fortalecer las instituciones democráticas en el país. La participación ha sido un aliciente importante para una gran cantidad de segmentos sociales, secularmente excluidos de las decisiones públicas en Colombia, para incidir en las decisiones públicas. No sólo creó expectativas en su origen, sino que ha demostrado, en los casos exitosos especialmente, que es una ventana de oportunidad no despreciable para fortalecer la democracia y encontrar solución a los grandes problemas del país y de su población.

Por tal motivo, es necesario blindar la institucionalidad participativa del acecho del modelo autoritario que se pretende implantar en Colombia. Significa ello fortalecer los espacios de participación y evitar que la desinstitucionalización de la participación y la discrecionalidad de las autoridades en la toma de decisiones se impongan como reglas para el futuro.

Es verdad que los escenarios de participación no son los mejores, que hay dispersión, fenómenos de burocratización y de cooptación de los líderes sociales por los agentes gubernamentales. Pero siguen siendo una trinchera importante en la batalla por la democracia real en Colombia. Hay que perfeccionarlos, sin duda, antes que acabarlos.

Es necesaria una reforma del estatuto legal de la participación en Colombia para evitar la dispersión de normas y de espacios, para articular los diferentes ámbitos de la participación y para crear incentivos y condiciones que lleven a la gente a apropiarse de esos espacios y a utilizarlos con criterios de bien colectivo.

Lo anterior pasa por una democratización de las instituciones de participación. En Colombia cabe perfectamente la propuesta de democratizar la democracia y de ciudadanizar la política. En ambos casos, se trata de evitar que los espacios de participación se conviertan en objeto de rapiña por parte de unas élites de la participación que pretenden monopolizar las decisiones y obtener beneficios particulares mediante su uso. Hay que ampliar la base ciudadana de los espacios de participación y asegurar que éstos produzcan resultados que beneficien a un segmento cada vez más amplio de la población, en especial de quienes más requieren visibilizarse a través de dichos espacios y poner de presente sus aspiraciones.

La educación para la ciudadanía es, en esa línea, una necesidad inaplazable. Desde los niños hasta los adultos hay que emprender una acción muy fuerte de sensibilización en torno a los asuntos colectivos. El miedo generado por los actores armados y la indiferencia de una gran parte de la población por estos temas tienen que ser revertidos como tendencia dominante. Los ejemplos ya comprobados en el país acerca del potencial de la acción solidaria para enfrentar el conflicto armado y renovar los liderazgos sociales y políticos tradicionales constituyen la prueba de que sí es posible cambiar el rumbo. Es en esa lógica en la que tienen que ser socializados los niños y educados los adultos.

Finalmente, es necesario romper la brecha que separa la representación política de la participación ciudadana. Eso pasa necesariamente por un ejercicio de reconocimiento del otro como un adversario y no como un enemigo. Los actores políticos deben entender que las lógicas de participación pueden fortalecer los sistemas democráticos. Más aún, es necesario que los partidos políticos le apuesten a fortalecer la participación, cosa que hasta el presente no ha ocurrido, ni siquiera en el campo de la izquierda política colombiana. Es preciso estimular debates internos en los partidos sobre el tema y presionar por propuestas que motiven la intervención e la ciudadanía en los asuntos públicos.

A su vez, los agentes participativos tienen que entender que la representación política es un mecanismo necesario –así no sea suficiente– de la democracia. Por tanto, las lógicas de participación deben ser entendidas como un complemento necesario de la representación política. La convivencia y la colaboración entre líderes sociales y políticos deben ser permanentes. Será un juego de “suma positiva” que redundará en beneficio de todos.

El contexto en Colombia no es el mejor para enfrentar esos retos y conseguir el objetivo de fortalecer la democracia participativa: un conflicto armado no resuelto; un modelo autoritario que trata a toda costa de implantarse; una situación de desigualdad e injusticia social insostenible; una política pública, especialmente en el orden nacional, que enfoca su fuerza y sus recursos a la guerra; un presidente que se quiere perpetuar en el poder; y, lo más grave, una ciudadanía que en su gran mayoría sigue embelezada con el “embrujo autoritario” de Uribe y que no logra salir de ese sueño que para una porción importante de colombianos es más bien una pesadilla. Nada es imposible en la política.

Pero lo que sí es cierto es que el cambio de ese contexto requerirá de largos plazos. Precisamente por ser largos, hay que comenzar desde ya. Lo demás será perder tiempo y oportunidades.

## **BIBLIOGRAFIA**

Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henry y Sintomer, Ives, 2005, “La démocratie participative, un nouveau paradigme de l’action publique?”, en Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henry y Sintomer, Ives, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, pp. 9-48.

Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi Aldo (editores), 2006, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

LEAL, Francisco y DAVILA, Andrés, 1990, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá: Tercer Mundo y Universidad Nacional.

LOPEZ DE LA ROCHE, Fabio, 1994, *Izquierdas y cultura política. ¿Oposición alternativa?*, Colección Sociedad y Conflicto, Bogotá, CINEP.

SADER, Emir, 2002, « Para outras democracias », en SANTOS, Boaventura de Souza (org.), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

SANTAMARIA, Ricardo y SILVA, Gabriel, 1984, *Proceso Político en Colombia. Del Frente Nacional a la Apertura Democrática*, Bogotá, CEREC.

Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, Leonardo, “Introdução: para ampliar o cânone democrático”, en Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Ríó de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002, pp. 39-82.

Tatagiba, Luciana y Teixeira, Ana Cláudia Chaves, 2007, “Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada?. Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004), en Varios, *Contraloría y participación social en la gestión pública*, Caracas, CLAD, pp. 15-60.

Velásquez, Fabio y González, Esperanza, 2003, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.