

*Una lectura crítica sobre la política de participación ciudadana promovida
por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez.
Caso de estudio: los Consejos Comunales de Gobierno.*

Periodo de estudio: 2002-2010

Claudia Marcela Escalante Mahecha

**Director:
Freddy Cante**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL
ROSARIO**

Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Maestría en Estudios Políticos e Internacionales

Bogotá D.C

2012

RESUMEN

Uno de los objetivos perseguidos en los Consejos Comunales de Gobierno, celebrados por la administración de Álvaro Uribe Vélez en Colombia (2002-2010), fue la promoción de la participación ciudadana. Partiendo de la ambigüedad de lo que este objetivo puede significar o perseguir, nos propusimos hacer una revisión inicial de estudios que han analizado y avanzado en la teorización de diversos ejercicios de participación ciudadana en Colombia y en el mundo, así como del concepto de ciudadanía activa, el cual ha sido desarrollado por diversas tradiciones de pensamiento en contextos diversos, incluidos los escenarios de participación ciudadana. Para el análisis de los Consejos Comunales de Gobierno -ejemplo del tipo de participación que se promovió por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez-, nos concentramos en tres aspectos: una exposición general de la institucionalidad desarrollada para la participación ciudadana en Colombia; la caracterización del gobierno bajo el que se promovieron estos consejos; y el análisis del diseño institucional particular a estos. Teniendo en cuenta el carácter de la política de participación impulsada por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, la tradición institucional para la participación en Colombia, y el particular desarrollo de éstos consejos, se formulan al final unas reflexiones y recomendaciones con respecto a las iniciativas de gobierno para la participación ciudadana.

ABSTRACT

One of the objectives of the Consejos Comunales de Gobierno(CCG)/communal councils of government/ organized by Álvaro Uribe Vélez's administration in Colombia (2002-2010), was to encourage citizen participation. The ambiguity of these objectives is taken as our starting point. We decided to make an initial review of works where scenarios of citizenship participation in Colombia and other places in the world, have been studied and theorized. We also present a review of the active citizenship concept, which has been treated by different lines of thought in many contexts, including the citizen participation context. Three aspects were taken into account for the analysis of the CCG -as an example of the kind of participation promoted by Álvaro Uribe Vélez's administration-: a general exposition on the institutional development for citizen participation in Colombia; the characterization of Uribe's administration; and an institutional design analysis of the CCG. Including the character of the Álvaro Uribe Vélez's administration participatory policy, the institutional participation tradition in Colombia, and the particular development of those Consejos Comunales de Gobierno, there are exposed some considerations and recommendations about the initiatives of the government around the citizen participation, at the end of the thesis.

AGRADECIMIENTOS

Empezaría agradeciendo a la vida y a Dios por darme la oportunidad de vivir esta experiencia académica y humana, para terminar agradeciendo a:

Quienes la hicieron posible, mis padres;

Quienes observaban y pasaban sonriendo mientras leía, pensaba y digitaba, mis hermanos y familiares;

Quien lideró de manera sincera, constante y amable todo el proceso de monografía, mi director Freddy Cante;

Quienes aportaron en las etapas finales del proceso, Jenny Santamaría, Fabio Velásquez y Yann Basett;

Y reitero, a quien un día le pedí fortaleza y constancia, Dios.

A todos ustedes de corazón,

Gracias.

CONTENIDO

Resumen	2
Agradecimientos	3
Introducción	7

CAPÍTULO 1. Aproximaciones conceptuales y teóricas en torno a la promoción de la participación ciudadana en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y metodología de la investigación **12**

1.1 ¿Y la participación para qué? Democracia, gobernabilidad y participación ciudadana	12
1.2 ¿Qué ciudadanía requieren nuestras democracias?	22
1.2.1 La génesis del concepto de ciudadanía activa	22
1.2.2 Enfoques ideológicos en torno a la noción de ciudadanía activa	29
2. Variables teóricas elegidas para analizar la política de participación promovida en la Administración de Álvaro Uribe Vélez, y el caso de Consejos Comunales de Gobierno	36
2.1 Una mirada a la Democracia Delegativa	36
2.2 Deliberación y Participación para el mejoramiento de la Esfera Pública y la Gobernabilidad Democrática	40
3. Metodología trabajada en la investigación	52

CAPÍTULO 2. Contextualización sobre la participación ciudadana en Colombia, una caracterización del gobierno de Álvaro Uribe Vélez y su apuesta en torno a la participación ciudadana bajo el slogan -Estado comunitario-..... **55**

1. Antecedentes de la participación ciudadana en Colombia	55
2. La participación en una débil democracia: perfil de gobierno y los CCG	65
3. Incoherencia de la noción de “Estado comunitario” y retórica de la participación en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez	84
3.1 La Participación en el Discurso de Gobierno: Una mirada a los Planes Nacionales de Desarrollo	84
3.2 La Participación en el Discurso de Gobierno: Análisis de la noción Estado Comunitario	87
3.3 Prioridades en la Agenda de Gobierno: La Seguridad Democrática	100

<u>CAPÍTULO 3.</u>	Perfil institucional de los Consejos Comunales de Gobierno	102
3. 1	Momento 1 en los CCG: Discurso unilateral	103
3. 2	Momento 2 en los CCG: Alineación de intervenciones	109
Conclusiones finales	118
Bibliografía	125
Anexos	134

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 2.1. Espacios, alcance y agentes participativos en tipo de agente participativo según instancia	62
Cuadro 3.1. Temas tratados por el Presidente de la República de manera unilateral	105
Cuadro 3.2 Principales objetos de las intervenciones, y las políticas o programas de gobierno con que fueron alineadas	112

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1. Mini público: Panel de Consulta Participativa	43
Gráfico 1.2. Cubo de la Democracia	49
Gráfico 1.3. La deliberación en función de la legitimidad	52

INTRODUCCIÓN

Nada más insigne del Presidente que sus consejos comunales. Uribe, con sombrero vueltiao o ruana según la ocasión, respondiendo preguntas, solucionando problemas de la comunidad desde un escenario, y regañando ministros a diestra y siniestra se ganó a millones de colombianos¹.

Los Consejos Comunales de Gobierno² (en adelante CCG) fueron puestos en práctica en lo corrido de los dos periodos de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), como uno de los principales mecanismos de participación a promover en su administración, teniendo como principal antecedente, los Consejos Comunales (CC) celebrados durante los tres años (1995-1997), sábados y domingos, en que Álvaro Uribe se desempeñó como Gobernador en el departamento de Antioquia.

Los cuatro objetivos específicos del programa de gobierno en materia de CCG fueron:

1. *Promover la participación ciudadana y el control social mediante el diálogo y la interacción directa con los mandatarios nacionales y locales.*
2. *Generar procesos de rendición de cuentas de las diferentes instancias del sector público a los ciudadanos.*
3. *Impulsar el trabajo coordinado entre los diferentes niveles de gobierno y las instituciones públicas, con el fin de agilizar la gestión.*
4. *Fortalecer la transparencia en la gestión pública a través de un modelo de gestión que haga visible y ágil el accionar del Estado³.*

Haciendo lectura de dichos objetivos, nos encontramos con que éstos se cobijan bajo la misma fórmula de gobierno, el diálogo directo con los ciudadanos. El diálogo con los ciudadanos

¹ JARAMILLO BERNAL, Laura. ¿Cuánto cuesta un Consejo comunal?. En : La Silla Vacía. (5 abr. 2010). Disponible en <http://www.lasillavacia.com/historia/8970>

² *La Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones, responsable de la organización de los más de 300 Consejos Comunales de Gobierno –junto con las Secretarías de Seguridad y Prensa y Casa Militar de la Presidencia-, define los Consejos Comunales de Gobierno como un programa del Gobierno Nacional a través del cual se busca generar espacios de interacción y diálogo permanente entre los ciudadanos, las autoridades del orden territorial y el Gobierno central, con el propósito de trabajar concertadamente en la solución de los problemas, necesidades e inquietudes de los ciudadanos.* En: CAMACHO BUSTOS, Nubia; PAREJA AYERBE, Laura y BERNAL DÍAZ, Yesid. Credibilidad en el diálogo público : Consejos Comunales de Gobierno, el sello del presidente Álvaro Uribe Vélez. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SECRETARÍA DE PRENSA, ALTA CONSEJERÍA PARA LA COMPETITIVIDAD Y LAS REGIONES, 2010, p. 53.

³ COLOMBIA. ALTA CONSEJERÍA PARA LA COMPETITIVIDAD Y LAS REGIONES. [consultado 9 nov. 2009]. Disponible en <http://www.presidencia.gov.co/cons/que.html>

implica la participación de éstos en los espacios propuestos por el gobierno para entablar comunicación con sus representantes, por lo que encontramos que el primer objetivo específico señalado tiene que ver con la promoción de la participación. Sin embargo, dicho diálogo o interacción apunta también al alcance de otros objetivos que tienen que ver con el avance en la gestión, el control social y la rendición de cuentas.

En los Planes Nacionales de Desarrollo, *Hacia un Estado Comunitario 2002-2006 y Estado Comunitario: desarrollo para todos 2006-2010*, encontramos también dicha multiplicidad de objetivos:

En una de las líneas, *Fortalecimiento institucional y comunitario*, que trabaja el primer Plan de Desarrollo se lee: *Con este punto el Plan persigue promover alianzas entre la comunidad y las instancias de gobierno en los distintos niveles, para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones y sea veedor de la gestión pública. Se pretende con ello elevar los niveles de confianza en el Estado y su legitimidad*⁴.

En otra línea del mismo Plan, *Fortalecimiento de la convivencia y los valores*, también se contempla la participación para incrementar niveles de legitimidad y gobernabilidad: Se pretende recuperar la gobernabilidad y legitimidad para constituir un Estado comunitario, sirviéndose de la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones, para lo que se proponen el fomento del pluralismo, la participación ciudadana y el respeto por los derechos humanos⁵.

Por su parte, en el segundo Plan Nacional de Desarrollo, se promueven bajo el discurso de la participación, valores como la transparencia, eficiencia y equidad: *El Estado Comunitario es participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, en su ejecución y supervisión. La participación ciudadana es, a su vez, connatural al Estado Comunitario: es garantía de transparencia, eficiencia y equidad en el resultado de la acción oficial. La exigencia ciudadana permanente impone un sincero afán de los funcionarios, prudencia en el compromiso, diligencia en la acción e imaginación para explorar opciones y superar obstáculos. La presencia continua del funcionario de cara a la comunidad facilita el acceso a la información, el conocimiento*

⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario. Disponible en : <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf> , p. 73

⁵ Ibid., p. 87

*de las cifras, la conciencia sobre las posibilidades y las limitaciones, la reflexión sobre las obligaciones y la confianza en las instituciones*⁶.

La anterior enunciación de lo que pretenden los Planes de Gobierno, así como los objetivos del programa CCG, dejan ver cómo bajo un mismo rótulo “la participación” se cobijan una variedad de objetivos relativos a la gobernabilidad: elevar los niveles de confianza, legitimidad, transparencia, eficiencia y equidad.

De esta manera, la inquietud que motiva este trabajo tiene que ver con la multiplicidad de nociones existentes alrededor de la participación, que resultan de alcanzar objetivos diversos, mediante espacios de interacción con los ciudadanos o *diálogo público*⁷. Por lo tanto la problemática que queremos evidenciar no tiene que ver con la ausencia de un discurso, leyes o experimentos democráticos en torno a la participación, sino más bien con la implementación y práctica de esta, en especial, la manera en que ésta se ha conducido en los distintos escenarios abiertos, privilegiando e impulsando, respectivamente, unos objetivos para la gobernabilidad y unos roles asignados a la ciudadanía⁸.

Sin embargo, aunque desde hace unas décadas -mediados de los años ochenta y de manera más visible en el inicio de los noventa-, en el sistema político colombiano es posible y deseable abrir o promover espacios para la participación ciudadana, también traemos un legado democrático comprometido con un sistema de tipo representativo -siendo bastante generosos al utilizar el término-, o más bien de tipo elitista, clientelista, corrupto y autoritario -ajustándonos un poco más a la realidad de la democracia colombiana-, el cual es fundamental tener en cuenta a la hora de revisar el devenir de los experimentos de participación ciudadana en el país.

⁶ Ibid., p. 18

⁷ Noción utilizada por el Presidente Álvaro Uribe Vélez al referirse a la participación en los CCG. En: CAMACHO BUSTOS, Nubia; PAREJA AYERBE, Laura y BERNAL DÍAZ, Yesid. Credibilidad en el diálogo público : Consejos Comunales de Gobierno, el sello del presidente Álvaro Uribe Vélez. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SECRETARÍA DE PRENSA, ALTA CONSEJERÍA PARA LA COMPETITIVIDAD Y LAS REGIONES, 2010.

⁸ La manera en que se desarrollan y utilizan los escenarios abiertos para la participación ciudadana, es variada, y responde a una diversidad de nociones, estrategias, proyectos políticos, tipos y visiones de escenarios para la participación, que recogemos en el primer capítulo de este trabajo.

La principal categoría que abordamos en el trabajo, es pues la de la participación ciudadana, buscando a partir de una revisión y elección teórica, responder al tipo de participación que se promovió en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, de manera particular en los CCG, y de manera amplia en otros aspectos particulares a dicho gobierno. Para el primer caso, análisis específico de los CCG, utilizamos las variables que nos sugiere Archon Fung en la teoría del *Cubo de la democracia –alcance de la participación, tipo de comunicación y toma de decisiones, y extensión de la autoridad-*. La elección de dicha teoría responde a la necesidad de analizar algunas variables en la institucionalidad de este escenario, que nos permita dar cuenta de los valores para la gobernabilidad que se promueven o dejan de lado, a partir de un diseño institucional determinado.

Por otra parte, para un análisis general de lo que fue la participación en la administración de Álvaro Uribe Vélez, abordamos un análisis en torno al Slogan de gobierno y al tipo de gobierno, partiendo de variables conceptuales como el Estado y la comunidad, y las variables que propone Guillermo O'Donnell en la teoría de *la otra institucionalidad, Democracia delegativa -el particularismo, la informalidad y la debilidad del accountability horizontal-*. La selección de la teoría que propone O'Donnell, la hacemos a partir de la afinidad de nociones con que trabaja el autor, para caracterizar un gobierno que como en el caso analizado, tiene que ver con un proyecto político, en cabeza de un ejecutivo elegido democráticamente, que tuvo gran peso, influencia y poder de imposición en diferentes aspectos de la esfera pública, en un contexto de marcadas desigualdades políticas y sociales.

Concretamente los objetivos que perseguimos son dos. De manera general, abordamos rasgos y elementos de análisis del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, 2002-2010, con el ánimo de hacernos a una idea de la política de participación que este buscaba promover, y puntualmente revisamos el diseño institucional de los CCG, buscando establecer el lugar de éstos, en dicho proyecto de gobierno.

La importancia de la materia que tratamos en este trabajo tiene que ver al menos con dos aspectos. Por una parte, la necesidad de no perder de vista el seguimiento de la conquistas que se han venido haciendo en el sistema político colombiano, puntualmente en el tema de la

participación ciudadana, las cuales pueden atender a necesidades derivadas de un sistema democrático amplio⁹, o más bien, a unas necesidades provenientes de esferas cerradas en donde el poder está concentrado, y en donde las decisiones verticales y búsqueda de permanencia en el poder, pueden valerse de la legitimación que resulta del impulso de escenarios para la participación ciudadana. Por otro lado, este trabajo busca hacer un aporte al análisis de una temática, que a pesar de que tiene que ver con un gobierno sobre el que se ha escrito bastante, ha sido marginalmente tratada en la literatura revisada.

La investigación que hicimos consta de tres capítulos. Un primer capítulo en el que se hace una revisión de conceptos claves - la participación y la ciudadanía activa/pasiva - y de un marco teórico -las teorías institucionales sobre el tipo de *gobierno delegativo* del que habla O'Donnell y los *tipos de minipúblicos* de la teoría de Archon Fung-. En un segundo capítulo se hace referencia a algunos antecedentes de la participación en Colombia, y al análisis de la política de participación adoptada por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), alrededor de dos aspectos: el slogan del gobierno -Estado Comunitario-, y el tipo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Y por último, en un tercer capítulo, abordamos de manera puntual el caso de estudio de los CCG, para analizar desde este escenario el tipo de participación que se promovió por este gobierno y las implicaciones de esto para el sistema político colombiano.

⁹ Para entender la participación ciudadana en un contexto menos electoral y más amplio de la democracia, podemos traer la idea que sobre esta tiene Charles Tilly. Este nos dice en su texto, *Democracy*, que la democracia es un bien en sí mismo, siempre y cuando sea un régimen que dota de poder a la sociedad para determinar su propio destino. Se aleja de una noción de democracia restringida en donde el lugar central lo ocupan los procesos electorales, dando paso a una perspectiva de democracia mucho más amplia en la que el rol de la ciudadanía en relación con lo público es fundamental.

La democracia la entiende como un proceso en donde se puede avanzar o retroceder, dependiendo de la relación que exista entre el Estado y la ciudadanía. Dicha relación tiene que ver con el papel de la ciudadanía frente a las decisiones públicas y accionar de los funcionarios del Estado. De esta manera el autor señala que existen algunas políticas que consisten en *consultar* a la ciudadanía sobre sus opiniones, necesidades y demandas, adoptando también otras formas, como aquellas manifestaciones públicas con las que los ciudadanos hacen saber sus preferencias colectivas sobre el personal y políticas del Estado. En conclusión, habría que decir que *juzgando el grado de democracia, podemos evaluar el alcance del comportamiento del Estado en conformidad con las demandas ciudadanas expresadas*⁹.

Las dimensiones de las que se sirve el autor para evaluar el proceso democrático que se adelanta en un país se basa en cuatro criterios: (1) que tan amplio es el rango de demandas ciudadanas que reciben respuesta del Estado; (2) que tan equitativamente las demandas de diferentes grupos de ciudadanos son transformadas en comportamiento estatal; (3) que tanta protección política estatal reciben los ciudadanos que expresan sus demandas; (4) que tanto compromete el proceso de traducción de demandas a ambas partes, el Estado y los ciudadanos.

En resumen, para el autor un régimen es democrático en la medida en que las relaciones políticas entre el Estado y los ciudadanos sean amplias, equitativas, de protección y de consulta obligatoria mutua. A su vez, se exponen una serie de procesos que se requieren, junto con la capacidad estatal para hacer cumplir sus decisiones políticas, para el desarrollo en mayor o menor medida de las anteriores dimensiones: (a) integración de *redes de confianza* en las políticas públicas; (b) decrecimiento de la autonomía de *poderes centrales* en las políticas públicas; (c) aislamiento de *inequidades categóricas* de las políticas públicas.

CAPÍTULO 1.

Aproximaciones conceptuales y teóricas en torno a la promoción de la participación ciudadana en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y metodología de la investigación

A través de la revisión de la literatura más reciente sobre la teorización de espacios abiertos para la participación ciudadana, buscamos mostrar de manera amplia, la forma en que dichos espacios pueden ser funcionales a una diversidad de objetivos, como consecuencia de los intereses de quienes los promueven, y derivados de procesos particulares al diseño y desarrollo institucional. La presentación de esta literatura nutre el terreno del análisis de caso que nos hemos propuesto -CCG-, en tanto que los podríamos ubicar, entre una serie de escenarios para la participación ciudadana revisados y analizados en contextos diversos. Por su parte, una revisión más o menos amplia de la literatura sobre ciudadanía activa, nos permite abordar el concepto que acompaña al tipo de participación que nos proponemos analizar, la participación ciudadana.

1. 1 ¿Y la participación para qué?

Democracia, gobernabilidad y participación ciudadana

En décadas recientes, tanto en la teoría social como política, se ha abierto un debate en torno a la superación de los problemas que han dejado las democracias representativas. Por una parte, los problemas como la incredulidad en el sistema político, así como la inconformidad con las desigualdades sociales y políticas, han ido ocupando el puesto central al momento de discutir los caminos a seguir por la teoría y las prácticas democráticas; y por otro lado, encontramos discusiones más ajustadas a la capacidad del Estado para hacer frente a las necesidades de sociedades cada vez más complejas¹⁰.

Por su parte, de manera particular, el desarrollo de las democracias en América Latina y los nuevos debates en la región, según Dagnino, Olvera y Panfichi, corresponde al avance de una serie de procesos que tuvieron que ver con *la consolidación fáctica de la democracia electoral*; seguido

¹⁰ *A medida que las tareas del Estado se vuelven más complejas y las comunidades políticas se vuelven más populosas y heterogéneas, las formas institucionales de la democracia liberal que fueron desarrolladas en el siglo XXI —esto es la democracia representativa unida a una administración tecno burocrática— parecen no encajar con los problemas más recientes a los que nos enfrentamos en el siglo XXI.* FUNG, Archon y WRIGHT, Erik Olin. Democracia en profundidad. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 2003.

de una desafección social con los resultados brindados por este régimen en términos de justicia social, inclusión política y eficacia gubernamental; y redundando en un tercer proceso que tiene que ver con los *muchos experimentos que en materia de profundización e innovación democrática, ampliación del campo de la política y construcción de la ciudadanía se han venido desarrollando en diferentes países de América latina en años recientes, resiniificando la idea misma de democracia y demostrando, en distantes escalas y grados de complejidad, que es posible construir un nuevo proyecto democrático basado en principios de extensión y generalización de los derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias*¹¹.

Al revisar la literatura que analiza este tipo de experimentos democráticos *en materia de profundización e innovación democrática, ampliación del campo de la política y construcción de la ciudadanía*, encontramos tres trabajos que recogen dichos experimentos y teorizan sobre ellos, sirviéndose de escalas territoriales y enfoques diferentes. En el primer estudio que incluimos, los experimentos de participación que se han ido abriendo en Colombia, son analizados desde un enfoque socio-político. En el segundo, los autores hacen alusión a los experimentos que han tenido lugar en Latinoamérica, y hacen un análisis de éstos bajo una perspectiva histórico-ideológica. Y por último, en el tercer caso el autor integra experimentos de diversas regiones del mundo como Estado Unidos, Brasil, India, entre otros, haciendo un análisis de tipo institucional.

Una teoría sociológica sobre los experimentos democráticos: ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?

El primer trabajo *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, analiza los procesos que fueron teniendo lugar antes y después de la Constitución del 91´ hacia la consolidación de una democracia participativa en Colombia¹².

¹¹ Las negritas no aparecen en el texto original, quisimos hacer énfasis en los factores que anteceden a los experimentos democráticos que buscan mediante la *profundización e innovación democrática, ampliación del campo de la política y construcción de la ciudadanía*, superar los problemas de injusticia social, exclusión política e ineficiencia gubernamental. Dicho énfasis, porque como veremos en los experimentos que son revisados por los estudios que incluimos en este estado del arte, aunque quienes los promueven buscan alinearse bajo la buena imagen que por derecha tienen éstos, en realidad muchos de ellos en vez de buscar superar dichos problemas, lo que buscan en cambio es mantener el statu quo. DAGNINO Evelina; OLVERA Alberto y PANFICHI Aldo. Innovación democrática en América Latina : una primera mirada al proyecto democrático-participativo. En: RAVENTÓS, Ciska. Innovación democrática en el sur : participación y representación en Asia, África y América Latina. Buenos Aires : CLACSO, 2008, p. 32-33.

¹² Para los autores, de la participación ciudadana se derivan unas virtudes: *se mejora la eficiencia y eficacia de la gestión pública municipal, le abre camino la transparencia, facilita el diálogo entre administraciones y ciudadanos y, en esta perspectiva, favorece un cambio de visión*

Buscando dejar atrás un sistema político cerrado¹³, en donde hasta 1986 el voto sería el único instrumento de intervención política de los ciudadanos, se reconocen nuevos avances legales e institucionales que siguiendo el espíritu de la reforma tratarían de dar voz a la ciudadanía para que pudiera *expresar sus opiniones, exponer sus necesidades, concertar acciones con representantes de los gobiernos, controlar y exigir efectividad y responsabilidad del poder público*¹⁴. Las iniciativas legales, empezando desde mediados de la década del 80, crearían 29 instancias de participación que sin embargo se verían limitadas a un carácter consultivo, informativo y de fiscalización, sin lograr trascender hacia procesos de toma de decisiones presupuestales o aquellas que tienen que ver con la gestión del desarrollo¹⁵. De esta manera, la incidencia de la participación ciudadana se concentraría en el terreno del control social, más que en la planeación y ejecución de las políticas públicas. Esto debido a tres causas principalmente: (a) la reglamentación y mecanismos que siguieron a dichas iniciativas legislativas; (b) el bajo impulso político a dichos procesos; y (c) el clima de violencia.

A pesar de que algunas de las instancias de participación analizadas (Consejos Territoriales de Planeación, Consejo Municipal de Planeación, Junta Administrativa Local, Junta Municipal de Planeación, Veedurías Ciudadanas, Asociación de usuarios de salud, Comités de participación comunitaria en salud, Consejo municipal de seguridad social en salud, Consejo municipal de desarrollo rural, Foros educativos municipales, Comités de ética hospitalaria, entre otros) apuntan hacia la generación de mayores niveles de interlocución entre las autoridades y los ciudadanos, la falta de instrumentos jurídicos, de información, técnicos y políticos limitó la incidencia de la ciudadanía en el contenido y orientación de la políticas públicas. Veamos dos casos analizados: Los Consejos Territoriales de Planeación, CTP; y las Juntas de

a funcionarios, líderes y pobladores sobre su papel en el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad. La participación puede tener también un papel determinante en la orientación de las políticas públicas y en la construcción de procesos de planeación que se orienten a la inclusión, la equidad y el desarrollo sostenible. Además se señala que dicha participación para entenderse como democrática debe responder a la articulación de intereses individuales y el bien común, siendo necesario para esto que la participación se concrete como patrimonio cultural (incluyendo valores y prácticas participativas), a través de procesos de educación y socialización política. VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá : Fundación Corona, 2003, p. 14.

¹³ Además de cerrado habría que decir que el sistema político se caracterizaba por las relaciones clientelistas que daban sentido a la relación entre clase política y sociedad.

¹⁴ *Ibid.*, p. 13

¹⁵ *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 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.* *Ibid.*, p. 21

Administración Local, JAL. La incidencia esperada por los CTP en la definición de los contenidos de los planes de desarrollo y de los planes de ordenamiento territorial ha sido baja, debido a su diseño normativo y su alcance político. A pesar de que es obligatoria su conformación (Ley 152 de 1994) no hay sanciones para los alcaldes que no los creen; así como no hay un carácter obligatorio para que autoridades locales incluyan las observaciones de los CTP en el Plan. Por su parte, las JAL pasarían de ser la instancia más visible de participación antes de la constitución del 91 (a pesar de los límites de acción impuestos por la Ley 11 de 1986), a ser poco a poco instancias de representación política de carácter territorial. Por otra parte, la vasta estructura normativa y la dispersión de normas para la participación, obstaculizaba la concreción de prácticas reales de participación ciudadana en torno a un sistema de funcionamiento articulado que cobrara sentido para los ciudadanos¹⁶.

Por último, frente al clima de violencia, el estudio señala que a pesar de que la participación se ha visto condicionada por este factor (reduciendo el espacio de deliberación, generando la invisibilización de los líderes, y produciendo sesgos por el control de actores armados sobre dirigentes sociales y organizaciones), también ha habido una influencia en sentido contrario, al encontrar que dinámicas de participación asociadas a los movimientos de resistencia contra los actores armados, han generado una vía de acción para el tratamiento del conflicto.

Finalmente se concluye que más que apatía de los ciudadanos, es la insatisfactoria respuesta institucional la que mina los procesos de participación ciudadana. Se perciben rasgos de política personalista, politiquería, bajos niveles de transparencia en la toma de decisiones, conflictos relacionados con el manejo de fondos por parte de micropoderes, y baja respuesta de las autoridades a las demandas expresadas por los canales institucionales de participación.

El estudio reseñado, señala algunas de las características que enmarcaron el devenir de la participación, en el ámbito local, desde los primeros esfuerzos de descentralización en la década del 80, hasta los años siguientes a la constitución del 91. El estudio se realiza desde comienzos del 2002 cuando la Fundación Corona obtuvo recursos de la Interamerican

¹⁶ *La articulación de la planeación 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 este no sea utilizado. De otro, identificar un espacio ya existente que funja como articulador de la participación ciudadana. La planeación podía asumir ese papel.* Ibid., p. 30

Foundation, con el objetivo de hacer un balance de la participación ciudadana en Colombia, por lo que se crearía un Consorcio integrado por la Fundación Corona, la Fundación Social, la Fundación Foro Nacional por Colombia, la Corporación Región, la Corporación Transparencia por Colombia, la Corporación Viva la Ciudadanía, el Banco Mundial, y el Cider de la Universidad de los Andes.

Como resultado de la investigación los autores dan cuenta de la diversidad de nociones que pueden existir alrededor del concepto de participación -*La participación-argumentación; La participación-acción; La participación-formalidad; La participación sin alas; La participación-integración-cooptación; La participación-concertación; La participación-modo de vida*¹⁷-, así como de la complejidad que esto representa al evidenciar que la institucionalidad creada para promover la participación ciudadana, es funcional a una serie de estrategias puestas en marcha por los gobiernos locales¹⁸.

Una teoría histórico-ideológica de los experimentos democráticos: Innovación democrática en América Latina, una primera mirada al proyecto democrático participativo

¹⁷ **La participación-argumentación:** Participar es comunicar, argumentar, deliberar y convencer. Crear escenarios de participación es crear arenas de deliberación; en consecuencia, la correlación de fuerzas se mide, no por el peso de las voluntades y de los intereses, sino por el calibre de los argumentos; **La participación-acción:** Participar es interactuar con otros para definir cursos de acción. Por supuesto, es necesario argumentar, exponer puntos de vista, deliberar, pero la clave de la decisión no está necesariamente en el peso del argumento, sino en la capacidad de imponer, a veces sin razonamientos válidos, a veces sin la deliberación suficiente, un punto de vista y desarrollar las acciones que se derivan de él; **La participación-formalidad:** Es la participación entendida únicamente como un requisito de la ley que es preciso llenar para cumplir con los parámetros de la gestión pública. Es una participación formal que no recibe el estímulo de las autoridades locales. Incluso en ocasiones estas buscan que los canales no funcionen y se vuelvan inocuos, de manera que pierdan legitimidad y mueran por falta de apoyo ciudadano; **La participación sin alas:** es aquella que las autoridades locales promueven siempre y cuando no ponga en cuestión las lógicas y las estructuras de poder vigentes en el municipio; **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 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 las que -se supone- representan. La cooptación se realiza ofreciéndoles prebendas y pequeñas cuotas de poder para que se conviertan en agentes de un directorio o de un jefe político local; **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 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. Ibid., p. 146-150

¹⁸ (...) contemplar la posibilidad de crear los mecanismos, conformarlos, pero para que se conviertan en cascarones vacíos y para que sus miembros no se conviertan en actores de la vida local; (...) promover la participación, pero asignándole un alcance limitado en el ejercicio de la gestión local, generalmente consultivo y de fiscalización, y limitando el suministro de recursos (información, mejoramiento de capacidades de los agentes participativos) para su ejercicio; (...) estimular el protagonismo de los ciudadanos y la concertación entre el gobierno local y la ciudadanía bajo el supuesto de que es la única manera de enfrentar con éxito los problemas de la colectividad; (...) instrumentalizar la participación y volverla funcional a los intereses del gobierno de turno, especialmente para fortalecer las redes de clientela política locales; (...) el caso de la no estrategia o, por lo menos, de la ausencia de una orientación coherente y orgánica de promoción de la participación. Ibid., p. 151-152

En este trabajo, los autores Dagnino, Olivera y Panfichi, se cuestionan por el sentido de la participación en los experimentos democráticos que han cobrado vida en América Latina, bajo un enfoque histórico-ideológico que da vida a dos proyectos políticos contrarios, que aunque comparten el elemento de la participación, la conciben de una manera muy diferente¹⁹.

Dichos proyectos políticos pueden ser promovidos por instancias de gobierno o internacionales, y conducidos hacia: (a) la integralidad de un proyecto de democracia participativa; o (b) la persecución del objetivo de hacer más eficiente el proceso de las políticas públicas, bajo regímenes políticos que pretenden la reducción del Estado, cediendo espacios a instancias privadas para la gestión de lo público. Bajo la última lectura, la participación adquiere un carácter funcional, permitiendo mayores niveles de eficiencia en la gestión del Estado y del mercado²⁰.

El elemento diferenciador que cobra gran importancia para los autores, es el papel del ciudadano bajo cada proyecto, señalando una marcada distancia entre éstos. En el proyecto democrático-participativo, el ciudadano tiene un papel de co-decisión en torno a la toma de decisiones públicas; mientras que en el proyecto neoliberal, el ciudadano informa a las autoridades sobre su situación social.

De ésta manera, los autores hacen una generalización en torno a las vías por las que se han conducido los experimentos democráticos en América Latina, haciendo especial énfasis en las trayectorias políticas y tendencias ideológicas por las que se ha conducido la democracia en la

¹⁹ *Consideramos que la noción de proyecto político puede representar una contribución analítica positiva en la coyuntura actual de gran parte de los países latinoamericanos. El reconocimiento de la existencia de esos proyectos, la identificación más precisa de sus contenidos y formas de implementación nos parece central, particularmente en la situación de confluencia perfecta que hoy caracteriza la disputa política dentro de la aparente consolidación democrática en gran parte del continente. Esta confluencia designaría, de un lado el encuentro entre los proyectos democratizantes que se constituyeron en el periodo de la resistencia contra los regímenes autoritarios y continuaron en la búsqueda del avance democrático, y de otro, los proyectos neoliberales que se instalaron con diferentes ritmos y cronologías a partir del final de la década de los ochentas. La perversidad se localiza en el hecho de que, apuntando en direcciones opuestas y hasta antagónicas, ambos conjuntos de proyectos utilizan un discurso común. En efecto, no sólo los dos requieren la participación de una sociedad civil activa y propositiva, sino que se basan en las mismas referencias: la construcción de ciudadanía, la participación y la propia idea de sociedad civil.* DAGNINO; OLIVERA Y PANFICHI, Op. Cit., p. 25

²⁰ *Es precisamente la importancia de este campo de experiencias lo que ha dado lugar a una renovación del debate sobre la democracia. Ese debate se caracteriza hoy por una gran disputa de proyectos políticos que, usando los mismos conceptos y apelando a discursos parecidos, son de hecho completamente distintos. Nos referimos, de una lado, a lo que denominaremos el proyecto democrático-participativo, y de otro, al proyecto neoliberal de privatización de amplias áreas de las políticas públicas que se acompaña de un discurso participacionista y de revaloración simbólica de la sociedad civil (entendida como el tercer sector). Ciertamente, entre uno y otro existe también el espacio para el desarrollo de proyectos autoritarios que respetan sólo formalmente las instituciones democráticas.* DAGNINO; OLIVERA Y PANFICHI, Op. Cit., p. 27

región. Dichas trayectorias y tendencias que han guiado el devenir democrático en el país que adelanta un experimento democrático, da sentido al tipo de participación que se promueve en dichos escenarios.

Una teoría institucional de los experimentos democráticos: Recipes for public spheres, eight institutional design choices and their consequences

El tercer trabajo que trataremos es el del profesor Archon Fung²¹, que desde una perspectiva institucional hace la revisión de experiencias como *Deliberative Polls, Citizens Summits, the Oregon Health Plan, Chicago's Community Policing Program, Participatory Budgeting in Porto Alegre*, entre otros.

Este autor presenta la categoría de *mini públicos* para entender diversos ejercicios de deliberación, de mediana escala, bajo los cuales se persiguen reformas democráticas comprometidas con el valor de la participación en la gestión pública y la deliberación en el tratamiento de las políticas. Son de mediana escala porque, antes que pretender cambiar grandes estructuras del sistema político para mejorar la esfera pública en general, se comprometen con escenarios pequeños que pueden alcanzar altos niveles de calidad en torno a la deliberación, que sin embargo pueden extenderse, representando mejorías en niveles más amplios del sistema. Por otra parte, los valores que puedan llegar a promover, tales como la legitimidad, la responsabilidad pública, la justicia social, la gobernabilidad efectiva y la movilización popular, dependen de los detalles del diseño institucional. Los mini públicos no superan las contradicciones entre corrientes ideológicas que buscan definir la esfera pública en el marco de la democracia deliberativa (liberales, comunitaristas, teóricos críticos, feministas, demócratas radicales)²².

A partir del análisis de los resultados de diferentes experiencias en el mundo, Fung presenta las siguientes categorías sobre las visiones y tipos de *mini públicos*: Foros educativos; Paneles consultivos de participación; Colaboración participativa para la solución de problemas; y Gobierno democrático participativo.

²¹ Archon Fung es profesor de democracia y ciudadanía de la Fundación Ford y de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy.

²² *Los mini públicos, y quizás más ampliamente la esfera pública, se oponen a la generalización precisamente porque los valores que ellos promueven y sus consecuencias para la gobernabilidad democrática dependen de los detalles de su construcción institucional.* FUNG, Archon. Survey article, Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. En : The journal of Political Philosophy. Vol. 11, No. 3 (2003); p. 339

El primer *mini público* presentado por el autor, *Foros educativos*, representa más que una caracterización de experiencias revisadas, un ideal a seguir para corregir lo percibido en dichas experiencias, en términos de representatividad, razonabilidad e información²³.

En el segundo tipo de *mini público*, *Paneles de Consulta Participativa*, además de mejorar la calidad de la opinión entre los ciudadanos, se espera alinear las preferencias consideradas con las políticas públicas, para aumentar la legitimidad del gobierno. Esto supondría el desarrollo de encuentros entre quienes toman las decisiones públicas y las preferencias derivadas de la debida combinación y articulación de la elección social²⁴.

El tercer tipo de *mini público* que propone el autor es, *Colaboración participativa para la solución de problemas*. En este escenario se destaca la búsqueda de soluciones a problemas particulares, tales como la degradación medioambiental, defectos en el sistema educativo, calles inseguras, entre otros. Para la resolución de tales problemas se espera un encuentro de los ciudadanos y las autoridades públicas, con base en una relación de creatividad y confianza²⁵.

Por último, el autor presenta un cuarto *mini público* llamado, *Gobierno democrático participativo*. Lo presenta, como en el primer caso, como una visión, antes que como un tipo de *mini público*. Señala que es el más ambicioso de los cuatro *mini públicos* dado que pretende incorporar de

²³ In one vision, the *minipublic* is an educative forum that aims to create nearly ideal conditions for citizens to form, articulate, and refine opinions about particular public issues through conversations with one another. The conditions of deliberation in this *minipublic* would differ from those in the actually existing public sphere in at least three respects. Whereas inclusion in actual public debate reflects many kinds of background inequalities – wealth, gender, education, position, control over the means of communication and production – the *minipublic* would attempt to fairly include all of these diverse voices. Second, actual public debate frequently falls short of the ideal of deliberation and public reason. Under more ideal conditions, participants would take each other's claims, explanations, reasons, proposals, and arguments seriously. Third, citizens often form ill-considered opinions because information is costly. A *minipublic* might therefore inform citizens by training them and by making briefing materials and expertise easily available. In a *minipublic* that addresses these problems of representation, reasonableness, and information, conversations between citizens would dramatically improve the quality of their public opinion. Of the explicitly "deliberative" programs sponsored by foundations and community organizations, educative forums are the most common. They include the deliberative polls invented by James Fishkin, the National Issues Forums begun by the Kettering Foundation, and the 1998 Americans Discuss Social Security town-meetings organized by America Speaks and supported by the Pew Charitable Trusts. Ibid., p. 340

²⁴ Participatory advisory panels do not stop after creating the ideal deliberative conditions of the first vision. They also develop linkages to economic or state decision-makers to transmit preferences after they have been appropriately articulated and combined into a social choice. Participatory advisory panels have often resulted from partnerships between non-profit organizations devoted to public discourse and government offices seeking to solicit citizen input and enhance their own legitimacy. One example of such a participatory advisory panel, (...) is the Oregon Health Decisions discussion process that convened town meetings all over the state to discuss public medical priorities. Another is the Citizen Summit priority and budget-setting process in Washington, D.C. Ibid., p. 341

²⁵ Two broad justifications support this intimate relationship between public and state. First, some public problems are so wicked that they defy even the best expert opinion and capacity. For some of these problems, citizens and officials, through participatory deliberation, may invent novel solutions that leverage resources and ingenuity from both the civic and state spheres; the central contribution of this kind of *minipublic* is creativity. Second, often the state cannot be trusted. Democratic skeptics who locate the central contribution of an improved public sphere in its ability to tether state action and make it publicly accountable will favor arrangements in which members of the public can keep a close eye on their public servants. Ibid., p. 341

manera directa la voz de los ciudadanos en la determinación de la agenda de las políticas públicas²⁶.

Algunas conclusiones

De las propuestas revisadas anteriormente alrededor de la participación, podríamos rescatar que, como es natural, existe una preocupación central en los planteamientos de cada autor, que determinan las diferentes apuestas y lecturas que estos hacen a partir de sus investigaciones sobre los diversos *experimentos democráticos* estudiados.

En el primer caso presentado, **Una teoría sociológica sobre los experimentos democráticos: ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?**, las preocupaciones de los autores se ubican tanto en la manera en que desde un primer momento se abrió el sistema político, hasta la manera en que abiertos unos espacios para la participación, estos serían conducidos. Así pues, una preocupación tiene que ver con el devenir de los esfuerzos de unos sectores que se movilizaron por la ampliación de lo político, los cuales tomarían rumbos contrarios a los esperados: los espacios que se abrirían para la participación ciudadana son *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*²⁷. Y por otro lado, una segunda preocupación tiene que ver con la puesta en práctica de estos espacios, los cuales se caracterizarían por tener un estrecho alcance, dada la concentración de la participación ciudadana en el terreno del control social (participación de carácter consultivo, informativo y de fiscalización), más que en la planeación y ejecución de las políticas públicas.

Para el segundo caso, **Una teoría histórico-ideológica de los experimentos democráticos: Innovación democrática en América Latina, una primera mirada al proyecto democrático-participativo**, podríamos hablar de una preocupación de los autores en torno a

²⁶ *Injecting direct, mobilized, deliberative citizen participation into democratic governance might favor the voices of the least advantaged and so offer a procedural antidote enhances the equity in legislation and policy making. Two examples are the People's Campaign for Democratic Decentralization in Kerala, India and participatory budgeting programs in various Brazilian municipalities.* Ibid., p. 342

²⁷ VELÁSQUEZ y GONZÁLEZ. Op. Cit., p. 22

la instrumentalización del discurso sobre la participación ciudadana. Debido a que dicha participación se asocia por adelantado con nociones románticas sobre el pueblo y su voluntad, suele dejarse de lado la discusión sobre qué es lo que se está logrando en realidad con la participación que se está promoviendo, y qué tipo de modelo político es el que en últimas se está legitimando con este discurso. En cuanto a la manera que se conduce la participación en cada uno de los modelos políticos que tratan los autores, la preocupación se concentra en el rol que se asigna al ciudadano en cada proyecto. En el proyecto democrático-participativo, el ciudadano tiene un papel de co-decisión en torno a la toma de decisiones públicas; mientras que en el proyecto neoliberal, el ciudadano queda limitado a proveer información a las autoridades sobre su situación social.

Y por último, **Una teoría institucional de los experimentos democráticos: *Recipes for public spheres, eight institutional design choices and their consequences***, la preocupación central del autor es la manera en que se disponen institucionalmente unos espacios para la participación y deliberación, de los que se espera contribuyan al mejoramiento de la esfera pública en una pequeña escala, *mini públicos*, que después se pueda replicar y extender; así como a la promoción de valores democráticos tales como la legitimidad, la responsabilidad pública, la justicia social, la gobernabilidad efectiva y la movilización popular. En este caso la apuesta se concentra en ejercicios de participación y deliberación de mediana escala, a través de los cuales se espera que se superen inicialmente problemas de representación, razonabilidad e información, y de manera más ambiciosa, que se logren bajo las tres condiciones anteriormente mencionadas, procesos ya sea de consulta o de cooperación entre ciudadanos y oficiales para dar nuevas soluciones a problemas comunes, o procesos de co-decisión en donde los ciudadanos no sólo expresan preferencias o cooperan en la búsqueda de soluciones, sino que además decidan y contribuyan en su puesta en marcha.

A partir de las preocupaciones de los diferentes autores, podemos destacar su interés por presentar los diversos procesos de participación que se han dado en algunas democracias, resaltando con esto, el hecho de que es necesario estudiar a fondo tanto el proceso histórico del sistema político en que se celebra un ejercicio de participación y deliberación, así como, siguiendo el segundo y tercer estudio respectivamente, el carácter del régimen político que lo promueve y el detalle institucional bajo el cual es diseñado y puesto en funcionamiento.

Por otra parte, con esta primera aproximación sobre lo que otros autores han concluido a partir de la revisión de diversos *experimentos democráticos* en los que la participación es llamada a tener el papel central, buscamos ampliar en un primer momento, nuestra mente y la del lector, con respecto a las expectativas esperadas en torno a lo que puede resultar de la políticamente noble apuesta conocida como *participación ciudadana*.

A continuación, revisaremos otra noción de amplia discusión que puede darnos luces en el entendimiento de la materia de nuestro trabajo, la ciudadanía activa, presente durante las últimas décadas en el discurso político y en las ciencias sociales. Buscamos dar cuenta de los procesos políticos y sociales más importantes que llevaron a que este especial carácter de la ciudadanía, adquiriera un lugar central en la discusión política y académica.

1.2 ¿Qué ciudadanía requieren nuestras democracias?

(...)no hay que olvidar que la ciudadanía es tanto un ideal a conseguir como una institución en movimiento, cuyo desarrollo puede ser evaluado conforme a una serie de criterios objetivos y su funcionamiento está sometido a un continuo proceso de redefinición en función de la evolución de los elementos institucionales, las prácticas políticas, los determinantes estructurales, las condiciones económicas, etc.²⁸.

Para hablar de ciudadanía, su rol y lugar en las democracias contemporáneas, haremos referencia a la ciudadanía bajo una connotación particular, ciudadanía activa. Como veremos, la ciudadanía activa ha venido ocupando de manera cada vez más reiterada un lugar central entre las investigaciones académicas y entre los discursos de las autoridades²⁹. Trataremos dos aspectos alrededor de ésta, sus orígenes y fundamentos filosófico-políticos³⁰, mostrando la relevancia política con que se han alzado diversos discursos en torno a esta noción.

1.2.1 La génesis del concepto de ciudadanía activa

²⁸ BENEDICTO José y MORÁN, María Luz. La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes. Madrid : Instituto de la Juventud, 2002, p.4

²⁹ PÉREZ LEDESMA, Manuel. Ciudadanía y democracia. Madrid : Editorial Pablo Iglesias, 2000, p. 22

³⁰ Estos dos aspectos son centrales en las aproximaciones que se concentran de manera amplia en la acepción activa de la ciudadanía. Dos aproximaciones en las que nos basamos, por la manera amplia en que tratan dicha noción, fueron el texto de PÉREZ LEDESMA, Manuel *Ciudadanía y democracia*, y BENEDICTO, José y MORÁN, María Luz *La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes*.

Siguiendo a José Benedicto y María Luz Morán, entendemos la *ciudadanía activa* como una institución en movimiento, la cual está sujeta a *una serie de factores sociales, políticos e ideológicos que están en la base de esta preocupación y que explican el nuevo énfasis en una ciudadanía donde los verdaderos protagonistas de la vida colectiva sean los ciudadanos*³¹. En la literatura sobre ciudadanía activa, encontramos dos coyunturas que explican los factores que estuvieron en la base, y que determinarían las nuevas líneas de pensamiento y los discursos políticos que protagonizarían la promoción y construcción de una *ciudadanía activa* en la vida de las sociedades occidentales. Empezaremos describiendo la etapa de la posguerra en Europa, seguida de la coyuntura de finales de los años 70 en Norteamérica³².

Coyuntura Europea: la crisis del Estado de Bienestar y la puesta en escena de las obligaciones como correlato de los derechos ciudadanos

En la época de la posguerra en Europa, (...) *el máximo exponente había sido el desarrollo de los Estados de Bienestar y la construcción de una ciudadanía basada en el reconocimiento extensivo de derechos sociales. Unos derechos sociales de pretensión universalista que habían tenido una gran repercusión en la vida social de los países europeos occidentales, especialmente en áreas como la salud, la educación o el trabajo. Pues bien, cuando el proyecto socialdemócrata de los años 50 y 60 empieza a dar síntomas de agotamiento, como consecuencia también de los profundos cambios que se estaban empezando a producir en el sistema de producción capitalista, irá tomando forma un nuevo conjunto de referencias intelectuales y preocupaciones colectivas que, desde distintos enfoques y perspectivas ideológicas, tratan de comprender la situación que se está fraguando y proponer nuevas fórmulas de actuación, entre las que ocupa un lugar destacado la necesidad de construir y promover una ciudadanía activa.*

³¹ BENEDICTO y MORÁN, Op. Cit., p.8

³² Desde los años 50, las ciencias sociales han encontrado en la ciudadanía uno de sus conceptos centrales a la hora de tratar de entender los principios que rigen el funcionamiento de la vida social de las democracias occidentales. Esta centralidad encuentra su razón de ser en que la idea de ciudadanía resume y condensa muchas de las discusiones mantenidas en la teoría social y política acerca de los vínculos que mantienen los individuos con el Estado, los derechos y obligaciones de aquellos a cambio de ser reconocidos como miembros de una comunidad determinada, la naturaleza de los actores que intervienen en la vida política de las sociedades modernas, etc. A pesar de la importancia de los temas tratados, la mayoría de los debates suscitados alrededor de la noción de ciudadanía han permanecido durante tiempo encerrados en los estrechos márgenes de la discusión académica e ideológica. Al tiempo que los liberales, los comunitaristas o los republicanos cívicos confrontaban sus opiniones sobre la importancia de los diferentes derechos de ciudadanía o sobre sus respectivas imágenes de ciudadano (tanto real como ideal), las transformaciones de las estructuras sociales y políticas de las democracias occidentales ponían en entredicho la utilidad o viabilidad de los principios que habían animado la reconstrucción de las sociedades europeas desde la posguerra. La nueva etapa de complejidad que se inaugura a partir de la década de los 80, en conjunción con el proceso de reestructuración que experimenta la economía capitalista a partir de estos momentos (Lash y Urry 1987), obliga a construir explicaciones y diseñar estrategias de acción diferentes a las que habían predominado durante las décadas anteriores. BENEDICTO y MORÁN, Op. Cit., p. 5-6

La transición del Estado de Bienestar al neoliberalismo, permite la discusión entre corrientes de pensamiento. En esta transición se abre un paralelo entre ciudadanía activa y pasiva teniendo como referente el papel del ciudadano frente al Estado en dos momentos distintos: durante el Estado de Bienestar tras el periodo de guerras, y durante la aparición de las políticas de la Nueva Derecha. En cada uno de estos escenarios se contraponen dos lógicas, aquellas sobre las garantías sociales y la de los derechos y deberes.

Siguiendo a M. Roche³³, el énfasis en los derechos, bajo las políticas del Estado de Bienestar, si bien están justificados como recompensa a los sacrificios colectivos tras el periodo de guerras, no se puede extender a periodos posteriores. Extenderlo significaría una relación pasiva del ciudadano frente al Estado, haciendo dependientes a los individuos del sistema, generando clientes sin incentivos para participar en los asuntos públicos o colectivos.

Para Bellamy y Greenaway, tres son las principales críticas que se formulan. En primer lugar, en la concepción tradicional se aprecia un conflicto permanente entre los derechos civiles, por un lado, y los derechos políticos y sociales por otro. El derecho a la propiedad y el respeto radical a la libertad individual son incompatibles, según los ideólogos de la Nueva Derecha, con el reconocimiento de unos derechos sociales que necesitan para su implementación de una intervención coercitiva del Estado. En segundo lugar, los derechos sociales garantizados por el Estado reflejarían más los intereses de aquellos sectores con mayor capacidad de organización y que tienen más intereses que defender. De ahí que uno de los habituales reproches que se han hecho al funcionamiento de los sistemas de bienestar es que tienen más en cuenta los intereses de los proveedores de los servicios que los de los consumidores. En tercer lugar, los derechos sociales alientan la conversión de los individuos en receptores pasivos de la acción del Estado que, de una manera paternalista, provee una serie de servicios para hacer frente a las necesidades de los ciudadanos³⁴.

Los anteriores argumentos se enmarcarían en el pensamiento de la Nueva Derecha a principios de los años ochenta, reivindicando un papel activo del mercado y el ciudadano, y cerrando los espacios de acción del Estado. Se proponía que los derechos sociales fueran asumidos por los

³³ ROCHE, Michael. Rethinking citizenship : welfare, ideology and change in modern society. Citado por : BENEDICTO José y MORÁN, María Luz. La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes. Madrid : Instituto de la Juventud, 2002, p. 14

³⁴ BENEDICTO y MORÁN, Op. Cit., p. 10

ciudadanos, siendo el mercado el garante de la libertad y bienestar estos. Así, el principio de ciudadanía, para los neoliberales de los años 80, no tiene base en un discurso sobre la igualdad y justicia social, sino en el derecho a la propiedad, que es lo que permite a un individuo ser reconocido como miembro de una comunidad.

De esta manera, bajo la Nueva Derecha los temas sociales se vuelven subjetivos e individuales, señalándose por ejemplo, que el mal estado económico de un individuo en particular, se deriva de su incapacidad para desarrollar motivaciones para salir de este. Por otra parte, la ciudadanía activa se asocia con la labor social que adelantan los *voluntarios*, que de manera despolitizada buscan ayudar a quienes tienen necesidades básicas en sus comunidades, sin preocuparse por la arena pública en un sentido más amplio. La acción de la ciudadanía activa implica la interacción con otros individuos antes que con el sistema político, entendiendo que el Estado es pequeño y con poca injerencia social.³⁵

Coyuntura Norteamericana: la apatía política de los ciudadanos y la apuesta moral de los comunitaristas

Otro momento que podemos señalar como hito para la construcción de ésta nueva noción de ciudadanía, tiene que ver con el desafío que para las democracias estaba representando el distanciamiento o apatía política de los ciudadanos durante los años ochenta en Estados Unidos³⁶.

Frente al desafío que representaba para la democracia este tipo de comportamiento por parte de quienes se supone movilizan y permiten el funcionamiento de este tipo de sistema político, se fueron articulando y aceptando lecturas provenientes de comunitaristas como Robert Bellah:

³⁵ (...) aunque un análisis en profundidad de las argumentaciones de la Nueva Derecha pone al descubierto sus muchas contradicciones - derivadas en buena medida de la dificultad de conciliar el extremo individualismo neoliberal con el comunitarismo tradicional de los conservadores- su trascendencia sociopolítica ha sido la de estimular un debate en todos los sectores políticos e ideológicos sobre cuestiones como el balance entre derechos y deberes, sobre el desarrollo eficaz de los sistemas de bienestar social o, en lo que aquí nos más nos interesa, sobre la aportación y participación de los ciudadanos en los diferentes espacios de la vida social. BENEDICTO y MORÁN, Op. Cit., p. 15

³⁶ Descenso de la confianza política de los ciudadanos en las instituciones públicas y en los políticos; Incremento de los niveles de alienación política, competencia o cinismo; Descenso de los sentimientos de identificación con los partidos políticos establecidos; Generalización de los sentimientos de falta de poder e influencia de los ciudadanos sobre las decisiones políticas; Reducción del interés político e incremento de los niveles de apatía política; Aumento del apoyo popular a la acción política directa; Cambios bruscos en los comportamientos electorales, en forma de aumento de la volatilidad electoral, que tienden a desestabilizar los sistemas de partidos establecidos; Disminución del grado de implicación colectiva en organizaciones de carácter político. BENEDICTO y MORÁN, Op. Cit., p. 14

Los norteamericanos son todavía ciudadanos, pero las presiones y seducciones para abandonar la esfera de la ciudadanía son grandes, y la forma de nuestra ciudadanía está limitada por nuestra incapacidad para extender el significado moral de la política más allá de la esfera de la comunidad local³⁷.

Como respuesta a este problema se propone el fomento de una ciudadanía virtuosa, resultado de procesos de educación, participación en los asuntos públicos de asociaciones voluntarias de la sociedad civil, y el fomento de una democracia participativa y descentralizada. Se compartía además la idea sobre la necesaria promoción de una ciudadanía responsable como objetivo imperativo de la política pública³⁸.

Este tipo de respuesta a la crisis política que se vivía en los 80 en la democracia norteamericana, puso en marcha un discurso político, que a su vez avanzaba en lo práctico, en donde los ideales del comunitarismo dejaban de ser parte de la retórica de la alta política, bajo el gobierno de Clinton, a ser parte de realidades y discursos más locales, como el de *las Nuevas comunidades* encaminadas hacia la participación cívica³⁹.

Por otra parte, a medida que se ponía en práctica el discurso comunitarista, se fue nutriendo el debate sobre la salida moral de los comunitaristas ante la crisis, y ante otros interrogantes y dilemas abiertos por el desarrollo del liberalismo y capitalismo.

Steven Lukes en *Liberals and cannibals* cuestiona el ideal institucional que defiende la reflexión moral y las prácticas que permiten solventar los problemas morales y políticos sirviéndose de la discusión pública y la toma de decisiones democráticas. Dos supuestos comunitaristas: a. La maximización atomista del interés propio es inconsecuente con los nuevos niveles de interdependencia que existentes en la comunidad; b. Existe la posibilidad de acordar el devenir democrático en torno a consensos que partan de una moralidad compartida. El autor presenta los siguientes argumentos para responder a los anteriores supuestos: a. La gente persigue una formación propia que responde a su propia experiencia institucional; b. Se pone en tela de

³⁷ PÉREZ LEDESMA, Op. Cit., p. 19

³⁸ *Esto pondría sobre el tapete la necesidad de completar los mecanismos institucionales con el desarrollo de una ciudadanía activa para conseguir un buen funcionamiento del régimen democrático.* Ibid., p. 22

³⁹ LUKES, Steven. *Liberals and cannibals*. London-New York : Verso, 2003, p. 146

juicio la postura de argumentos que abrazan la idea de una *comunidad discursiva capaz de pensar sobre el bien común*, en donde al ciudadano activo le *concierna ampliar los significados de las cosas y comprometerse con la búsqueda del bien común*, dando sentido a una democracia caracterizada por ser un *sistema político en donde la gente activamente atiende lo que es significativo*⁴⁰.

Por su parte, Stephen Holmes en *Anatomía del antiliberalismo*, señala las falencias que los antiliberales tienen al tratar de dar una respuesta comunitarista a los males que supone el liberalismo para la vida política. Se señala que la crisis del Estado es resultado de pensar la política como ejercicio garante de justicia, desprovista de ideales más altos como la fraternidad, solidaridad, armonía, el consenso moral, entre otros asociados con la comunidad. *Pero ¿Qué es la comunidad? ¿Qué aspecto tienen? ¿Cuáles son sus problemas?*⁴¹ Para Holmes existe un mito de lo social, *decir que una acción o un motivo es social no quiere decir que sea necesariamente buena. Aunque algunos objetivos sociales son moralmente loables, otros (como la pureza racial) son moralmente repugnantes*⁴². En cuanto a la disyuntiva que abren los comunitaristas entre el interés privado, como algo rastrero, y la virtud pública, como nobleza de la comunidad, Holmes presenta los siguientes argumentos: a. *La mayor amenaza a la cohesión social nace, no del individualismo, sino de las pasiones colectivas, los conflictos ideológicos y las rivalidades heredadas entre las facciones beligerantes. En un escenario de banderías, la solidaridad es un problema, no una solución*⁴³; b. *Los antiliberales comunitaristas invariablemente sugieren que una vez que los pueblos dejan atrás los intereses egoístas, actúan de un modo admirable y guiados por el espíritu de lo público (...) Quienes vencen el propio interés no son necesariamente benévolos o humanitarios*⁴⁴.

Desde otra perspectiva, en la que Michael Taylor señala los atributos de la comunidad, podríamos notar la distancia que habría entre las sociedades modernas y el ideal comunitario que aquí se esboza: el primero y más importante tiene que ver con valores y creencias compartidas por un conjunto de personas. Segundo, existen relaciones directas, altamente interdependientes, y no especializadas entre los miembros de la comunidad. Esto implica que no son relaciones mediadas por *líderes, burócratas, representantes, instituciones como el estado, códigos,*

⁴⁰ Ibid., p. 152

⁴¹ HOLMES, Stephen. *Anatomía del antiliberalismo*. Madrid : Alianza, 1999, p. 219

⁴² Ibid., p. 220

⁴³ Ibid., p. 222

⁴⁴ Ibid., p. 222

*abstracciones o reificaciones*⁴⁵. Tercero, las relaciones están determinadas por la reciprocidad, tratándose de una reciprocidad generalizada, donde se dan relaciones de ayuda mutua, cooperación y formas de compartir. Las transacciones que se dan en dichas relaciones son altruistas y generalmente recíprocas, aunque no sea esto una condición tajante que obligue y condicione el altruismo. Cuando el receptor se encuentra en una situación difícil, la transacción puede no completarse, y sin embargo el lado material queda reprimido por el social.

Por otra parte, para que prevalezcan dichos atributos, la comunidad debe ser pequeña y estable⁴⁶. Para garantizar relaciones de reciprocidad⁴⁷ es necesario pensar en la equidad económica y por lo tanto en la distribución de recursos, como condición funcional a la calidad de las relaciones entre los miembros de la comunidad. Cuando no hay equidad económica, pueden distanciarse los valores entre ricos y pobres, haciendo de sus relaciones algo menos directas e interdependientes. La equidad en la participación en la toma de decisiones colectivas debe darse también. La concentración de la fuerza y la división de las labores políticas debe ser mínima, derivándose de ello una equidad en el control de la fuerza y en la participación.

Este escenario ideal de comunidad habla por sí mismo sobre los límites de las alternativas comunitaristas, y nos permite introducir la siguiente crítica que hace Lukes, señalando que aparte de compartir un rechazo frente a las propuestas de los libertarios y los autoritarios, los comunitaristas no tienen una propuesta original propia. Estos en cambio, terminan dando respuesta a un dilema planteado desde el liberalismo, en donde las relaciones solidarias no encuentran suelo fértil en una economía de mercado que promueve relaciones individualistas⁴⁸.

⁴⁵ TAYLOR, Michael. *Community, Anarchy & Liberty*. Cambridge : Cambridge University, 1982, p. 26

⁴⁶ *If community is characterized by shared values and beliefs, direct and many-sided relations, and the practice of reciprocity, then it is clear that communities must be relatively small and stable*. Ibid., p. 32

⁴⁷ Las relaciones de reciprocidad se garantizan entendiendo que *“economic resources and the control of force are the two most important bases for the exercise of power, and equality in their distribution would be a long way to ensuring that there is a rough overall equality in the exercise of power”*. Ibid., p. 33

⁴⁸ El dilema en palabras de Leca es, *“La crisis actual de la ciudadanía no es quizás más que la continuación de una larga historia comenzada con la aparición del individuo moderno ...De aquí surge que un dilema lógicamente irresoluble sea tan sociológicamente necesario para el funcionamiento de una sociedad: la combinación de dos principios contradictorios, el individuo privado, calculador que optimiza en el mercado, productor y producto de un nuevo tipo de desigualdad de clase, y el individuo, que participa en una comunidad de derechos, igual a los otros, que intercambia derechos y obligaciones por el bien público e invierte lealismo en la ciudad, es quizás el resorte no lógico de las sociedades contemporáneas. El individuo de la teoría económica de la política (economics of politics) y el de la teoría política de la economía (political economy) forman parte de una misma sociedad pero no de un mismo sistema... Su tensión, nacida de la pertenencia a dos sistemas diferentes, funda la sociedad democrática, siempre atravesada por el principio civil, liberal y desigualitario y el principio cívico, intervencionista e igualitario*. LECA, Jean. *Individualisme et citoyenneté*. En : _____ . Sur l'individualisme. Citado por : BENEDICTO José y MORÁN, María Luz. *La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes*. Madrid : Instituto de la Juventud, 2002, p. 16

Los comunitaristas defienden una salida al dilema liberal, partiendo de una posición optimista en donde los actores sociales están abiertos a ser moralmente persuadidos, perdiendo de vista que también están intratablemente divididos por intereses y valores conflictivos. Lukes encuentra que la salida de los comunitaristas es ambigua y evasiva. Ambigua sistemáticamente hablando, ya que se pretende construir una comunidad de comunidades, en donde finalmente no sabríamos donde ubicar dicha comunidad. Evasiva, dado que se supone que las lealtades están alineadas, y por lo tanto se evaden los asuntos sobre competencia entre comunidades por recursos o lealtades. Rechazan que se les ubique dentro de una perspectiva liberal, conservadora, de derecha o izquierda, evitando poner límites a su idea comunitarista sobre una conciencia pública común que eleve a la sociedad a una virtud cívica compartida. Este rechazo deja de lado asuntos sustanciales, como la reflexión sobre las consecuencias morales y culturales que implican los procesos de mercado y las inequidades económicas existentes en las comunidades, además de las ocultas relaciones de poder y de dependencia. Así, el asunto económico propio del debate dentro conservadores y liberales se excluye; y las inequidades estructurales, así como las relaciones de poder, que según la izquierda deben ser rectificadas a través de la acción política, y en cambio son defendibles y incluso deseables como costos a pagar por el alcance de otros objetivos, según los de derecha, son dejadas de lado. Estas discusiones se reemplazan por un análisis institucional y legal, que se concentran en la superación de barreras para el desarrollo de la solidaridad.

1.2.2 Enfoques ideológicos en torno a la noción de ciudadanía activa

Como resultado de las coyunturas y los procesos políticos descritos anteriormente, se terminaría perfilando una *ciudadanía activa* identificada con iniciativas alrededor del *voluntariado* o con el logro de una virtud o moral compartida en las *Nuevas Comunidades*.

Sin embargo la discusión alrededor de la ciudadanía activa ha seguido dándose, teniendo a su vez injerencia en nuevas prácticas y discursos políticos. Siguiendo a María Luz Moran y José Benedicto el debate político actual sobre la ciudadanía activa se nutre de tres principales líneas ideológicas: el ya mencionado discurso neoliberal y la despolitización de la ciudadanía; La

visión democrática radical y el retorno de la sociedad civil; y La tercera vía y las responsabilidades individuales⁴⁹.

El discurso neoliberal y la despolitización de la ciudadanía

Esta línea de pensamiento basa sus argumentos en torno a diversas críticas alzadas contra el Estado de Bienestar. Algunas de las críticas y premisas del neoliberalismo y neoconservadurismo que recogen los autores María Luz Morán y José Benedicto son:

- La asistencia social genera incrementos en los impuestos y la inflación.
- El sistema económico del estado de bienestar reduce los incentivos para la inversión.
- El alto poder de los sindicatos para hacer exigencias salariales, altera el crecimiento económico.
- Los subsidios a los trabajadores suponen un desincentivo para la fuerza de trabajo.
- En vez de dar solución a problemas sociales tales como la salud y la educación, se ha contribuido a incrementarlos. A la vez se han aumentado manifestaciones de desorden social, crimen, infraclases dependientes, entre otros.
- Las grandes promesas y expectativas de justicia social e igualdad, han provocado una situación de ingobernabilidad en donde las demandas de los ciudadanos chocan con el estado de derecho, los derechos cívicos y las libertades de los ciudadanos. Como salida a esto, el neoliberalismo aboga por un Estado descargado de estas obligaciones y un mercado que provea el bienestar individual y colectivo.
- Lo público es de mala calidad por lo que se hace necesario contar con el mercado, sobre el cual se alza el paradigma de la eficiencia, y su extensión en la solución y gestión de los problemas colectivos.
- Para los neoconservadores es necesario que la socialización y trasmisión de valores pase de las manos del Estado a instituciones primarias que promuevan los valores

⁴⁹ En estos últimos veinte años hemos asistido a la conformación y desarrollo de dos grandes marcos intelectuales e ideológicos: por una parte, la concepción neoliberal de la Nueva Derecha y, por otra parte, la concepción democrática radical de la izquierda. Recientemente ha surgido una nueva línea de argumentación que, aún reclamándose heredera del pensamiento socialdemócrata, trata de realizar la siempre difícil tarea de conciliar elementos de una y otra concepción: es la denominada 'tercera vía' o 'nuevo centro'. En cada una de estas tres concepciones podemos encontrar un diagnóstico diferente de los problemas de las democracias actuales, una concepción específica de la ciudadanía y, en consecuencia, una visión del protagonismo que le corresponde al ciudadano en la sociedad. BENEDICTO y MORÁN, Op. Cit., p. 27

tradicionales como la disciplina, el respeto por la autoridad, la ética del trabajo, entre otros.

A partir de los anteriores argumentos se alza una nueva idea sobre la organización social, en donde el mercado y la propiedad privada son centrales, al emprender un camino que deja atrás la protección de los desfavorecidos y encamina su rumbo hacia el desarrollo del capitalismo, mientras que el Estado queda en un segundo plano, ocupándose de brindar garantías para el cumplimiento y libre celebración de contratos, y del cubrimiento de necesidades públicas que no pueda proveer el mercado⁵⁰.

Por su parte el papel del ciudadano se individualiza y privatiza. Se trata de un ciudadano que a partir de sus capacidades y responsabilidad consigo mismo, garantiza su bienestar y el de su comunidad más cercana mediante acciones de voluntariado, actividad que depende totalmente de la iniciativa y deber del individuo con los círculos sociales más cercanos a los que pertenece y no con un proyecto de responsabilidad social promovido desde el Estado. Como resultado de la individualización de la ciudadanía, fenómenos sociales como la pobreza antes atribuidos a problemas estructurales como las condiciones y el acceso al trabajo, son atribuidas a la ausencia de compromiso y responsabilidad de cada quien consigo mismo para garantizar su entrada al mercado y su desarrollo en él⁵¹.

La visión democrática radical y el retorno de la sociedad civil

El diagnóstico para el porvenir de la democracia y la concepción de ciudadanía promovidos en esta visión, recurre al concepto de ciudadanía activa creado en la visión de la Nueva Derecha,

⁵⁰ En vez de concebir el principio de ciudadanía como una promesa de igualdad y justicia social, para los neoliberales de los años ochenta lo importante es que el individuo pueda ejercer sus derechos civiles y políticos, sobre todo su derecho a la propiedad. En eso consiste básicamente la igualdad que proporciona el ser reconocido como miembro de una comunidad. A partir de aquí, se habla básicamente de deberes, responsabilidades y obligaciones. La idea de ciudadanía social pierde mucho de su sentido y se acerca a la naturaleza residual que suele tener en la tradición conservadora estadounidense. Se habla poco de derechos sociales y, en cambio, se enfatiza la importancia de que el individuo asuma sus responsabilidades individuales (cuidado de uno mismo, autoestima, autocontrol, etc.) y las obligaciones sociales que tiene por pertenecer a algunas instituciones, como la familia o el mercado de trabajo (la obligación de trabajar en los empleos disponibles, de contribuir al sostenimiento de la familia, etc.). El lenguaje cambia radicalmente a favor de los deberes y obligaciones de carácter individual frente a los derechos gestionados en ámbitos colectivos de la argumentación socialdemócrata. Ibid., p. 30.

⁵¹ (...) estamos ante un modelo de ciudadanía claramente despolitizada, en la que desaparece cualquier propósito de transformar las estructuras sociales a través de la participación cívica y la acción del Estado. El análisis de la desigualdad social pierde sus referentes estructurales para convertirse en un tema básicamente económico que afecta a determinados individuos, en determinadas posiciones y con unas determinadas características. Los problemas sociales, de esta forma, se individualizan y subjetivizan. En temas como la pobreza o el desempleo, los analistas neoliberales terminan centrándose en los factores culturales y actitudinales que impiden a los individuos desarrollar las motivaciones necesarias para salir de su situación de marginación Ibid., p. 32

pero dotado de un nuevo sentido. De hecho sus planteamientos se basan, entre otros, en el rechazo a la fractura que el neoliberalismo hace de los derechos políticos y civiles de un lado y por otro los derechos sociales⁵².

Otra de las críticas que nutren esta visión, se alza contra la política social demócrata tradicional, incapaz de ver las nuevas reivindicaciones que se alzaban desde la base social, en cabeza de los nuevos grupos sociales, dejando atrás los discursos concentrados netamente en la clase y abriendo espacios para la discusión política en torno a temas ecológicos, de género, étnicos, entre otros⁵³.

Los exponentes de la democracia radical antes que buscar otro camino para el desarrollo político, proponen corregir los errores del neoliberalismo y proponer la profundización de la democracia. La ciudadanía tiene un papel protagónico en esta visión. Está revestida de un entorno político y colectivo, en donde su condición de ciudadano está definida por los lazos que mantenga dentro de una comunidad política, y su acción se define a partir de la participación en un espacio colectivo⁵⁴.

La tercera vía y las responsabilidades individuales

Esta tercera línea ideológica que proponen los autores María Luz Morán y José Benedicto para nutrir el debate sobre la ciudadanía activa, se ve materializada en prácticas políticas propias del Nuevo Laborismo de Tony Blair y se acerca mucho al pensamiento demócrata estadounidense.

⁵² De esta manera, el esquema de derechos cívicos teorizado por Marshall se rompe por el componente más vulnerable: la dimensión social deja de ser un territorio de derechos de ciudadanía para volver a ser el terreno de las necesidades individuales. Pero aún más importante, la ruptura del vínculo entre la ciudadanía política y la social relega al olvido una de las ideas más interesantes del paradigma marshalliano; aquella que consideraba el disfrute de los derechos sociales un verdadero prerrequisito para el ejercicio real de los derechos civiles y sobre todo políticos. *Ibid.*, p. 34

⁵³ A través del reconocimiento de las nuevas demandas políticas y de la incorporación de nuevas formas de acción política, los nuevos movimientos sociales llevan a cabo su tarea de transformación de las instituciones de la sociedad civil. Frente al modelo neoliberal de una sociedad civil apolítica, colonizada por el sistema económico y compuesta por individuos que aportan su trabajo voluntario, la acción de los movimientos sociales constituye el núcleo de reconstrucción de una sociedad civil “desde abajo”, compuesta por instituciones más igualitarias y en la que los individuos encuentran un ámbito de debate y actuación. (...) Se trata pues de una sociedad civil que no se entiende aislada de la esfera política, cuya transformación pasa necesariamente por la democratización de las instituciones políticas y económicas, por abrirlas a los nuevos actores y las nuevas identidades. Es en este contexto en el que se articula la ciudadanía democrática como pertenencia compartida a una comunidad política que en vez de estar previamente establecida por un Estado nacional se crea mediante la intervención de los ciudadanos como actores políticos. Como afirma Stewart (1995: 75), en esta concepción las comunidades políticas son el resultado de las prácticas de ciudadanía.

⁵⁴ El ciudadano activo, por tanto, es aquel que a través de su acción mancomunada en el espacio público crea comunidades políticas. (...) Esta visión del protagonismo político de los ciudadanos tiene dos derivaciones bien interesantes. Por una parte, la acción de los poderes públicos estará condicionada por el hecho de reconocer al ciudadano su condición de actor en la esfera pública y, por tanto, con capacidad de influencia sobre la formulación y puesta en práctica de las políticas. *Ibid.*, p. 35

La premisa que sostiene todo el entramado ideológico se basa en la sujeción de los derechos de los ciudadanos al cumplimiento de sus obligaciones⁵⁵.

Para los autores, los principios sobre los que marcha la tercera vía giran en torno a los siguientes conceptos:

- La ciudadanía activa, definida como la obligación que tienen los individuos de ayudar en la provisión de los servicios sociales que presta el Estado. Su obligación con la comunidad determina su condición de ciudadanía, y por ende el derecho de ser beneficiado por un Estado que promueve la solidaridad colectiva.
- Economía mixta, en donde los empresarios, el Estado y las organizaciones voluntarias caracterizan el funcionamiento de la economía y trabajan juntas para la provisión de servicios sociales.
- Colaboración asociativa, en donde se implica o se da poder a un amplio grupo de gente para la formulación, diseño e implementación de las políticas públicas.
- El voluntariado y la implicación comunitaria, no corresponden a la acción individual y apolítica de los neoliberales, sino que es una acción de grupo, colectiva, que buscan influir en el devenir de la sociedad.

Entre las críticas que se pueden alzar frente a esta ideología, los autores hacen énfasis en el distanciamiento de esta postura del ideal igualitario de Marshall, cuando dan soluciones de corte sectorial a la situación llamada *de exclusión* en la que se ven algunos individuos⁵⁶.

Algunas conclusiones

Las dos coyunturas que revisamos ponen en evidencia elementos de gran importancia para la ampliación de la relación entre Estado y Ciudadanía. Durante los años 80 la Nueva Derecha

⁵⁵(...) *de lo que se trata es de encontrar un nuevo equilibrio entre derechos y obligaciones, entre la intervención activa del Estado en cuanto agente de la solidaridad colectiva y la responsabilidad individual de los ciudadanos. El eslogan de 'ningún derecho sin responsabilidad' resume a la perfección esta nueva relación estado-ciudadanos que, además, se traduce en una nueva concepción del sistema de bienestar: los beneficios del sistema, tales como las prestaciones por desempleo, sólo deberían proporcionarse a aquellos individuos que cumplen con sus responsabilidades, especialmente con la de buscar trabajo activamente. Ibid., p. 37*

⁵⁶ "(...) *los procesos de exclusión social no se entienden en su dimensión estructural sino como problemas de integración de los individuos en la sociedad. Ibid., p. 38*

puso en la escena de la práctica política, el rol del individuo como sujeto de deberes y no sólo de derechos en su relación con el Estado. Y por su parte, la revisión del estado de la democracia en Norteamérica, puso en evidencia los problemas de un sistema político en donde la distancia se hace más grande entre el pueblo y sus delegados políticos. Aunque las opciones que se abrieron a los individuos en dichas coyunturas tuvieron un alcance muy pobre en términos políticos, *voluntariado* y *Nueva Comunidades*, el escenario de discusión y construcción de nuevas prácticas políticas, se abrió en función de una nueva idea, la ciudadanía en interlocución amplia o estrecha, según la tendencia ideológica, con el sistema político.

Uno de los asuntos que habría que destacar cuando hablamos de ciudadanía, tiene que ver con el carácter socio-político que es connatural a este término, así como lo es otra entidad que hace parte del vocablo inherentemente político, el Estado⁵⁷. A la luz de esta premisa habría que preguntarnos finalmente cual de los tres enfoques anteriormente enunciados se pierde entre otros argumentos y justificaciones, dejando a un lado esta connotación, y cuales en cambio van por la vía contraria, al tratar de entender que procesos habría que valorar y entender como parte de la construcción de una ciudadanía política.

En *el discurso neoliberal*, encontramos que la ciudadanía activa tiene que ver con aquel sujeto que avanza en su porvenir económico de manera individual y que de manera autónoma puede ayudar a otros sujetos, sin que esto implique una obligación impartida por parte del Estado. En este caso el papel político del ciudadano queda limitado a sus deberes electorales y libertades civiles, además de su responsabilidad individual de garantizarse bienestar a través del mercado. De la misma manera, el hecho de que alguien no haya podido garantizar su propio bienestar, tiene que ver directamente con un resultado individual, más que con la responsabilidad de toda una colectividad, por lo que el Estado no debería intervenir como garante de las condiciones sociales de los individuos en una sociedad. De hecho el papel del Estado debe llegar hasta aquello que no sea ofrecido por el mercado.

Esta primera visión de la ciudadanía, y su estrecho enfoque de la ciudadanía activa, entendida como la posibilidad del *voluntariado*, pierde de vista la connotación política de la esta, que tanto el segundo como el tercer enfoque buscan rescatar, ya sea desde hacer evidentes algunos

⁵⁷ HEATER, Derek. Ciudadanía : Una breve historia. Madrid : Alianza Editorial, 2007, p. 11

procesos sociales de base que de facto tienen lugar en la realidad política, o desde la concientización de la necesidad de una ciudadanía política que nutra la esfera pública.

El segundo enfoque, *la visión democrática radical*, busca rescatar las nuevas formas de acción política de movimientos sociales, que de manera autónoma, pretenden la transformación de las instituciones de la sociedad civil desde abajo, buscando con ello, entre otras cosas, que sean más igualitarias. Se intenta por lo tanto, que el sistema político este abierto a estos actores, ciudadanos activos, para que estas identidades políticas definidas, puedan entrar a reflexionar y decidir sobre lo público, sin ser excluidas por un sistema netamente representativo.

Ahora bien, si en este segundo enfoque hablamos de unas identidades políticas definidas, en el tercer enfoque, *la tercera vía*, la ciudadanía activa se ve más como un ideal a construir, en donde en general así como la ciudadanía tiene unos derechos, deben también ser sujetos de obligaciones. Entre esas obligaciones podríamos hablar de un ciudadano que se involucre con lo público, no sólo desde las orillas de lo socio-económico, sino también desde la orilla política.

Para el caso de análisis que nos hemos propuesto en este trabajo, los CCG, es indispensable tener en mente al menos estos tres enfoques, dado que así como veíamos que existen diversas nociones alrededor de la participación en el capítulo anterior, para el caso de la ciudadanía activa, también existe dicha diversidad. Así pues, una de las tareas que nos hemos propuesto, es analizar con qué tipo de ciudadanía se contó, o para qué tipo de ciudadanía se abrieron dichos espacios de participación, preguntándonos si ¿sería una ciudadanía activa vista desde el enfoque neoliberal, desde la perspectiva de la democracia radical o desde la tercera vía? Es decir, con su participación los asistentes a los CCG buscaban: ¿promover intereses individuales, preferencias colectivas, o más bien estuvieron en un escenario en donde se buscaba la promoción de una ciudadanía más informada y reflexiva, previendo la necesaria cooperación de estos con las autoridades para definir los asuntos públicos?

En apartados siguientes haremos alusión a un marco teórico para el análisis de los CCG, el cual nos servirá para estudiar, desde los elementos de análisis que se nos proponen, el lugar que ocuparon los ciudadanos en éstos.

2. Variables teóricas elegidas para analizar la política de participación promovida en la Administración de Álvaro Uribe Vélez, y el caso de Consejos Comunales de Gobierno

Para abordar el análisis de la política de participación en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, trabajaremos desde distintas perspectivas teóricas, que dan razón de dos elementos centrales en nuestro análisis: Slogan de gobierno –Estado comunitario- y Tipo o carácter de gobierno. En cuanto al abordaje teórico del primer elemento –Estado comunitario-, presentaremos en el siguiente capítulo una disertación teórica a propósito de las tensiones que existe entre los conceptos, Estado y Comunidad, desde una diversidad de posturas en torno a conceptos como la comunidad y el bien común. Seguido, presentamos la teoría de James Scott sobre las resistencias de comunidades sin voz ante las decisiones del Estado⁵⁸, a la luz de la cual se analizarán dos casos específicos en los que la tensión entre Estado y comunidad, es manifiesta⁵⁹.

Por su parte, las variables teóricas elegidas para hacer una aproximación al análisis del carácter de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, vienen a integrar lo que Guillermo O'Donnell llama *-la otra institucionalidad-*. Las variables que son trabajadas por el autor en este sentido son: el particularismo, la informalidad y la debilidad del *accountability* horizontal.

Por último, presentaremos las variables teóricas que nos sugiere Archon Fung, para un análisis institucional de espacios pensados como escenarios para la participación ciudadana, como los CCG, partiendo de tres dimensiones de análisis: alcance de la participación, tipo de comunicación y toma de decisiones, y extensión de la autoridad.

2.1 Una mirada a la Democracia Delegativa

⁵⁸ THAXTON, Ralph. Everyday forms of resistance. En : POWERS, Roger and VOGELE, William. Protest, Power and Change : An encyclopedia of nonviolent action from ACT-UP to women's suffrage. New York and London : Gerland, 1997

⁵⁹ Tanto las tensiones teóricas como prácticas que encontramos entre Estado y comunidad, serán abordadas y desarrolladas en el segundo apartado del capítulo 2.

Guillermo O'Donnell en su texto *Contrapuntos*, pone de relieve una serie de críticas sobre la manera en que se ha venido teorizando alrededor de las *nuevas democracias*⁶⁰, confesando que en algún momento él también recorrió los mismos caminos, al hacer conceptualizaciones a partir de lecturas políticamente estrechas y teleológicas. El autor encuentra que al limitar el análisis de la democracia al estudio de variables políticas de tipo electoral, se pierde de vista asuntos centrales que pueden explicar los regímenes políticos⁶¹, en términos de las carencias de la ciudadanía, la institucionalización del particularismo (incluyendo clientelismo y corrupción), y la ausencia de *accountability* horizontal⁶². Por su parte, la lectura teleológica que critica el autor, tiene que ver con el carácter negativo que se da a las nuevas democracias al compararse con lo que el autor denomina las democracias del cuadrante Noroeste del planeta. *Según la mayor parte de la literatura contemporánea, a estas democracias de alguna manera "incompletas" les falta consolidarse o institucionalizarse plenamente*⁶³. El carácter incompleto bajo el que se califica a las nuevas democracias, impide construir nuevas tipologías sobre la base de atributos específicos, atribuibles a cada subtipo. *No hay teoría que nos diga por qué y cómo las nuevas poliarquías que institucionalizaron las elecciones van a "completar" su complejo institucional o llegar a "consolidarse". Todo lo que podemos decir con nuestros actuales conocimientos es que, mientras las elecciones estén institucionalizadas, las poliarquías⁶⁴ probablemente subsistirán*⁶⁵.

Con el ánimo de hacer un aporte teórico sobre *las nuevas democracias*, el autor nos habla de la *otra institucionalización*⁶⁶, en donde el particularismo, la informalidad y la debilidad del *accountability* horizontal son centrales.

En cuanto al primer rasgo el autor nos dice: (...) *las instituciones democráticas proveen un nivel crucial de mediación entre, por un lado, los factores estructurales y, por el otro, no sólo los individuos sino también los*

⁶⁰ Se refiere a las nuevas democracias de América Latina consolidadas tras el derrocamiento de gobiernos autoritarios, así como a otras democracias nacientes en Asia y Europa central y del este.

⁶¹ Para el autor, régimen es "el conjunto de patrones efectivamente prevaletentes (no necesariamente formalizados desde el punto de vista legal) que establece las modalidades de reclutamiento y acceso a los roles gubernamentales, y los recursos permisibles que forman la base de las expectativas de acceso a tales roles de poder".

⁶² Con *accountability* horizontal el autor se refiere "al control diario de la validez y legitimidad de las acciones del ejecutivo por parte de otros organismos públicos que son razonablemente autónomos de aquel".

⁶³ O'DONNELL, Guillermo. *Contrapuntos*. Buenos Aires : Paidós, 1997, p. 305

⁶⁴ El autor utiliza el término poliarquía para señalar un grupo de atributos que comparten las democracias viejas y nuevas, entre los que se destacan las elecciones limpias, competitivas y regulares, así como las libertades que acompañan dichos procesos.

⁶⁵ El autor recuerda los atributos de la poliarquía expuestos en la teoría de Robert Dahl: 1. Autoridades públicas electas; 2. Elecciones libres y limpias; 3. Sufragio universal; 4. Derecho a competir por los cargos públicos; 5. Libertad de expresión; 6. Información alternativa; 7. Libertad de asociación. O'DONNELL, Guillermo. *Contrapuntos*. Buenos Aires : Paidós, 1997, p. 307

⁶⁶ *Por institución entiendo un patrón regularizado de interacción que es conocido, practicado y aceptado (si bien no necesariamente aprobado) por actores que tienen la expectativa de seguir interactuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por ese patrón. (...) Las instituciones "están allí", regulando expectativas y comportamientos que no cuestionan su existencia socialmente dada.* Ibid., p. 310

diversos agrupamientos por medio de los cuales la sociedad organiza sus múltiples intereses e identidades. Este nivel intermedio —es decir, institucional— tiene un importante impacto sobre las pautas de organización de la sociedad, facilitando la representación de algunos participantes en el proceso político y excluyendo a otros. (...) Una democracia no institucionalizada se caracteriza por el poco alcance, la debilidad y la baja densidad de las instituciones políticas existentes. El lugar de esas instituciones queda ocupado por otras no formalizadas pero firmemente afirmadas —el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción—.

Con respecto al segundo rasgo, instituciones formales/informales, el autor se refiere a la compatibilidad entre regla y comportamiento. Para el autor aunque democracias de vieja data como la de India, Japón, Italia, Venezuela y Colombia han subsistido largo tiempo, *no funcionan tal como sus reglas formales prescriben. Para entender estos casos necesitamos saber cuáles son los juegos que realmente se practican y bajo qué reglas. En países donde una gran brecha entre le pays réel y le pays légal es parte de su historia, la continuidad e, incluso, la alta visibilidad de esta brecha entre reglas formales y comportamiento puede no amenazar la supervivencia de la poliarquía —pero tampoco contribuye a cerrar la brecha—. Las instituciones tienden a ser resistentes y duraderas, especialmente cuando tienen profundas raíces históricas; el particularismo, por cierto, no es excepción*⁶⁷.

Y por último, el autor plantea una diferencia entre las democracias representativas y delegativas aludiendo a la existencia o no, de la accountability horizontal. *La representación implica accountability: de alguna manera el representante es responsable por sus acciones ante quienes lo autorizan a hablar en su nombre. En las democracias institucionalizadas, la accountability no es sólo vertical (es decir, la implicada en el hecho de que periódicamente los gobernantes deben rendir cuentas ante las urnas) sino también horizontal. Ella opera mediante una red de poderes relativamente autónomos (es decir, instituciones) que pueden examinar y cuestionar y, de ser necesario, sancionar actos irregulares cometidos durante el desempeño de los cargos públicos. (...) La accountability vertical, junto con la libertad de formar partidos y tratar de influir sobre la opinión pública, forma parte tanto de la democracia representativa como de la delegativa. Pero la accountability horizontal característica de la democracia representativa no existe o es extremadamente débil en las democracias delegativas. Más aún, puesto que los presidentes delegativos ven a las instituciones que efectivizan la accountability horizontal como impedimentos contra su “misión”, hacen persistentes esfuerzos por trabar su funcionamiento*⁶⁸.

⁶⁷ Ibid., p. 323

⁶⁸ Ibid., p. 296

Además del paralelo entre democracias representativas y delegativas, el autor identifica una serie de características específicas en torno a lo que denomina democracia o gobierno delegativo:

1. La premisa central de su planteamiento es que *la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato. El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses*⁶⁹.

2. La ciudadanía queda limitada al ejercicio de elección de sus representantes, y al apoyo pasivo del presidente tras su elección. En cambio sólo una minoría privilegiada goza de una ciudadanía plena. *Las elecciones en la DD son un acontecimiento sumamente emotivo, en el cual las apuestas son muy altas: los candidatos compiten por la oportunidad de gobernar virtualmente exentos de todo tipo de restricción salvo las impuestas por relaciones de poder desnudas, no institucionalizadas. Luego de la elección se espera que los votantes/delegadores vuelvan a ser una audiencia pasiva pero complaciente de lo que hace el presidente*⁷⁰.

3. La concentración de las decisiones públicas se limitan al criterio del presidente y sus colaboradores cercanos. *El líder tiene que guiar a la nación uniendo sus fragmentos dispersos dentro de un todo armonioso. Puesto que el cuerpo político está atomizado y que las voces existentes sólo reproducen esta fragmentación, la delegación incluye el derecho (y el deber) del presidente de administrar los amargos remedios que recompondrán la salud de la nación. Desde este punto de vista parece obvio que sólo la cabeza sabe lo que se debe hacer: el presidente y sus colaboradores cercanos son el alfa y el omega de la política. Pero algunos de los problemas de la nación sólo pueden resolverse usando criterios altamente técnicos. Los “técnicos”, especialmente en materia económica, deben estar políticamente protegidos por el presidente contra las múltiples resistencias de la sociedad.(...) El discurso organicista rima poco con los áridos argumentos de los tecnócratas y se consume entonces en el mito de la delegación: el presidente se aísla de la mayoría de las instituciones políticas y los intereses organizados y carga solo con la responsabilidad por los éxitos y fracasos de “sus” medidas*⁷¹.

4. Al concentrarse la toma de decisiones en un cuerpo político altamente desinstitucionalizado, éstas son tomadas de manera rápida y peligrosa. *La DD confiere al presidente la aparente ventaja de estar prácticamente exento de la accountability horizontal. La DD tiene también la aparente ventaja de facilitar*

⁶⁹ Ibid., p. 293

⁷⁰ Ibid., p. 394

⁷¹ Ibid., p. 295

*un proceso decisorio rápido, aunque al costo de aumentar las probabilidades de que se cometan errores groseros, multiplicar las incertidumbres que rodean la implementación de las decisiones y concentrar en el presidente la responsabilidad de los resultados*⁷².

5. La independencia que supuestamente le da al presidente el estar respaldado por la mayoría electoral, lleva a que los gobiernos se apoyen en medidas plebiscitarias para justificar su acción, más que en el cumplimiento de las promesas de campaña, o en el respaldo por parte de partidos políticos o de organizaciones con intereses establecidos.

En palabras del autor podemos resumir las diferencias entre democracia representativa y delegativa, así como las características particulares de este último subtipo de democracia, citando lo siguiente:

*Esta combinación de elecciones institucionalizadas, particularismo como institución política dominante y una gran brecha entre las reglas formales y el funcionamiento de la mayoría de las instituciones políticas tienen fuerte afinidad con concepciones y prácticas delegativas, no representativas, de la autoridad política. Con ellas me refiero a una visión cesarista, plebiscitaria, de un ejecutivo que se cree investido del poder de gobernar el país como cree conveniente. (...) De acuerdo con esta visión, el congreso, los tribunales, y las agencias estatales de control son estorbos interpuestos al apropiado desempeño de las tareas que han sido delegadas al ejecutivo por el electorado. Los esfuerzos del ejecutivo por debilitar estas instituciones, invadir su autoridad legalmente establecida y socavar su prestigio son el lógico corolario de esa visión*⁷³.

Por su parte, una de las consecuencias de las Democracias Delegativas que se resaltan en el texto, es que *se introducen fuertes sesgos, en términos de influencia sobre la elaboración e implementación de políticas, a favor de los intereses altamente organizados y económicamente poderosos, en países que inauguraron sus poliarquías en condiciones de aguda desigualdad*⁷⁴.

2.2 Deliberación y Participación para el mejoramiento de la Esfera Pública y la Gobernabilidad Democrática

⁷² Ibid., p. 296

⁷³ Ibid., p. 325

⁷⁴ Ibid., p. 327

Presentaremos un marco teórico para el análisis específico de los CCG, siendo centrales para ello los dos elementos tratados hasta ahora, la participación y la ciudadanía. Nos apoyaremos principalmente en la conceptualización de los ejercicios de participación que hace Archon Fung, concentrándonos en uno de los *mini públicos* propuestos, *Paneles de consulta participativa*, a la vez que analizaremos aspectos específicos de la disposición institucional de nuestro objeto de estudio a la luz de la teoría del *Cubo de la Democracia*, del mismo autor.

Empezaremos señalando que el trabajo de Fung es uno de los pocos que concentran el análisis de diversas experiencias y teorizan sobre éstas, experiencias derivadas de lo que llama Joan Font la “moda participativa”, término que utiliza para referirse al gran interés por la promoción de experiencias concretas de participación en las que ha predominado la experimentación y la búsqueda de un arreglo afín con las características propias de casos concretos⁷⁵.

El profesor Fung en su texto, *Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences*, trata una serie de experiencias que organiza en cuatro categorías conceptuales que denomina, *mini públicos*. La intención del autor al considerar este tipo de experiencias, tiene que ver con una postura que encuentra posible el mejoramiento de la esfera pública a través de proyectos modelos que el autor asocia con la labor adelantada por activistas, fundaciones e incluso algunos estudiosos. El objetivo central de estos esfuerzos tiene que ver con la creación de esferas públicas a pequeña escala, organizadas de manera autónoma y consciente de ser espacios para la deliberación, con miras a que estas experiencias vayan permeando toda la esfera pública en general, y no al contrario.

Para el autor es un error comprometer de manera general a los *mini públicos* con la promoción puntual de algún tipo de valor y sus consecuencias para el gobierno democrático, ya que esto tiene que ver directamente con las disposiciones institucionales de cada uno de estos. De esta manera, el autor señala que dos de las lecciones que han quedado de estas experiencias, es que hay una gran variedad de asuntos sobre los que se puede avanzar, las cuales incluso pueden provenir de posturas contrarias, dependiendo de la disposición institucional de los *mini públicos*. Así, asuntos como la educación política, la solidaridad social, la crítica política o el control popular, son parte de un conjunto de posibilidades que se pueden esperar como resultado de

⁷⁵ FONT, Joan. Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona : Ariel, 2001, p. 14

este tipo de experiencias. Otra de las lecciones que menciona el autor es que los *mini públicos* superan la relación que se ha establecido entre legitimidad, esfera pública y deliberación, al sumar nuevas contribuciones democráticas que se pueden promover por los *mini públicos*, entre ellas, la rendición de cuentas, justicia social, gobierno efectivo, y movilización popular.

El primer paso concerniente al diseño institucional de los *mini públicos*, tiene que ver con las formas ideales sobre los que éstos se pueden construir. El autor propone cuatro, entre los que incluye, dos visiones de *mini públicos* y dos tipos de *mini públicos*⁷⁶. Es de nuestro interés hacer alusión específicamente a uno de éstos, *Paneles de Consulta Participativa*.

Siguiendo la conceptualización que nos ofrece Fung⁷⁷, en el *mini público* de tipo **Paneles de Consulta Participativa** se espera captar necesidades, demandas o propuestas por parte de los ciudadanos, alineando las preferencias consideradas con las políticas públicas, de modo que se aumente la legitimidad del actor promotor de estos espacios, el gobierno. De este ejercicio se esperaría el desarrollo de lazos entre quienes toman las decisiones públicas y las preferencias consideradas, las cuales a su vez se consideran fruto de una debida combinación y articulación de la elección social.

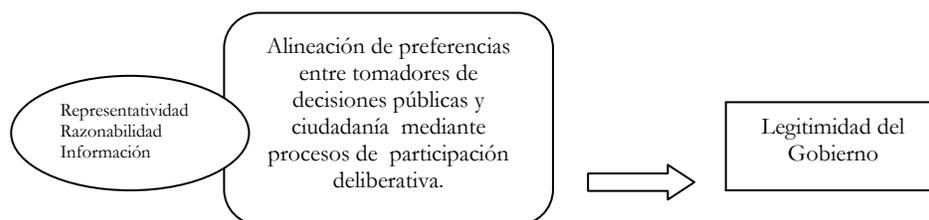


Gráfico 3.1. Mini público: Panel de Consulta Participativa.

Para el autor, un proceso de elección social que suponga la debida combinación y articulación de preferencias para la toma de decisiones públicas, implica la superación de limitantes propios de la deliberación en tres sentidos -baja **representatividad, razonabilidad, e información**- . *Mientras que la inclusión en el actual debate público refleja varios tipos de inequidades de*

⁷⁶ Para ver una caracterización general de cada uno de los *mini públicos*, revisar el segundo capítulo *¿Y la participación para qué?*

⁷⁷FUNG, Archon. Survey article, Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. En : The journal of Political Philosophy. Vol. 11, No. 3 (2003), p. 340

fondo –riqueza, género, educación, posición, control sobre los medios de comunicación y producción– el mini público podría intentar de incluir equitativamente todas esas diversas voces. Segundo, el actual debate público frecuentemente se queda corto en el ideal de deliberación y razonar público. Bajo condiciones más ideales, los participantes podrían tomar las demandas, explicaciones, razones, propuestas y argumentos de los otros seriamente. Tercero, los ciudadanos frecuentemente forman débiles opiniones porque la información es costosa. Un mini público podría por tanto informar a los ciudadanos entrenándolos y haciendo un material breve y de experticia de fácil acceso. En un mini público en el que se direccionen esos problemas de representación, razonabilidad e información, las conversaciones entre ciudadanos podrían mejorar dramáticamente la calidad de su opinión pública⁷⁸.

Este tipo de deliberación –representativa, razonable e informada- contrasta con las formas tradicionales de toma de decisiones, *mando y control por parte de los expertos, voto agregado y negociación estratégica*⁷⁹. La toma de decisiones por parte de expertos, aunque puede comprometer procesos de deliberación razonable e informada, dado que se confía el bienestar general a su criterio y compromiso, lo hace de manera aislada a la participación popular. En segundo lugar, la diferencia entre el voto agregado y la deliberación como mecanismos para la toma de decisiones, consiste en que en *el primero los individuos votan simplemente de acuerdo a sus propios intereses particulares sin necesariamente prestarle atención a la racionalidad, ecuanimidad o aceptabilidad de las opciones que los demás tienen para ofrecer*⁸⁰. Por último, *al igual que con el voto agregado pero a diferencia de la deliberación y la mayoría de las expresiones del mando directo, las partes en la negociación estratégica apelan a procedimientos de toma de decisiones para satisfacer de forma abierta e irrestricta sus intereses particulares, y para lograrlo se apoyan en los recursos y el poder que traen a la mesa. El proceso del voto busca establecer un equilibrio entre esa diferencia de fuerzas mediante mecanismos como “un voto por persona”. (...) Cada una de las partes se apoya en diferentes fuentes de autoridad y fuerza mediante las rondas de negociación, y cada una echa mano de ellas con el fin de asegurar para su respectivo reducto el mejor acuerdo, el cual no es necesariamente el más justo. A diferencia de las interacciones puramente deliberativas, las partes utilizan todos los mecanismos, incluyendo la amenaza, la diferencia de fuerzas, la falta de representatividad y el “discurso estratégico”*⁸¹.

⁷⁸ Ibid., p. 340

⁷⁹ FUNG, Archon y WRIGHT, Erik Olin. Democracia en profundidad. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 2003, p. 45

⁸⁰ Ibid., p.46.

⁸¹ Ibid., p.47.

Ahora bien, para el análisis de los CCG que nos proponemos en este trabajo, no podríamos dejar de, al menos mencionar, las condiciones y dinámicas de la deliberación de las que nos habla Jon Elster y Diego Gambetta, en tanto que uno de los distintivos de estos espacios fue la centralidad que tuvo el Presidente y la manera en que abordaba lo que llamaría *diálogo público*, mediante el ejercicio de monólogos y el protagonismo de quien habla más duro y posa como el salvador u oferente de soluciones.

Jon Elster nos indica que las interacciones deliberativas también pueden verse influenciadas por la manipulación de negociadores (uso estratégico de los argumentos). *Como existen poderosas normas contra las apelaciones descarnadas al interés o al prejuicio, los oradores tienen que justificar sus propuestas de acuerdo con el interés público. Como existen poderosas normas contra el empleo de amenazas, tienen que disfrazarlas de advertencias*⁸². Sin embargo, a pesar de que las propuestas pueden ser *modificadas o disfrazadas*, el autor señala tres restricciones a dichas *máscaras*: restricción de imperfección, restricción de coherencia y restricciones de plausibilidad (*La sustitución de las amenazas por las advertencias puede también afectar la esencia de las propuestas, porque no todas las amenazas poseen “advertencias equivalentes” perfectas, en tanto que las advertencias, a diferencia de las amenazas, se hallan sujetas a restricciones de plausibilidad*⁸³).

Con respecto a la primera restricción se señala que *puesto que la coincidencia perfecta entre el interés personal o el prejuicio y el argumento imparcial resulta sospechosa, los oradores que defienden intereses propios o prejuicios tienen un incentivo para argüir a favor de una posición que difiere un tanto de su postura ideal*⁸⁴.

En cuanto a la segunda restricción, *una vez que un orador ha adoptado un argumento imparcial porque coincide con su interés o su prejuicio, será mirado como oportunista si se desvía de él cuando deja de servir a sus necesidades*⁸⁵.

Con respecto a las anteriores restricciones, Elster señala que *por éstas razones no pueden descartarse argumentos imparciales como racionalizaciones ex post sin eficacia independiente. Además, esta actitud*

⁸² ELSTER, Jon. La deliberación y los procesos de creación constitucional. En : _____. Democracia deliberativa. Barcelona : Gedisa, 2001, p.138

⁸³ Ibid., p. 139

⁸⁴ Ibid., p. 141

⁸⁵ Ibid., p. 143

*reduccionista es, en última instancia, incoherente: si todas las apelaciones al interés público fueran hipócritas y se supiera que los son, no podrían persuadir a nadie y nadie se molestaría en hacerlas*⁸⁶.

Por su parte Gambetta en, *“¡Claro!”: Ensayo sobre el machismo discursivo*, considera algunas conductas que pueden llevar a discusiones fructíferas. Cuando la deliberación tiene que ver más con razones que con intereses, debe darse bajo la forma de cooperación, en donde los participantes tienen que respetar unas normas básicas, como la disposición de escuchar al otro, permitiendo que se desarrolle la discusión. Aún así, estas necesarias condiciones se ven limitadas en tanto que *las actitudes con respecto a la conversación no se originan con medidas democráticas, aun cuando puedan estar diseñadas y controladas por ellas. Es probable que sean subproductos de una cultura preexistente y muy bien pueden ser opuestas a la deliberación*⁸⁷. Gambetta, siguiendo a Hirschman da cuenta de un elemento cultural que puede ser devastador para la democracia deliberativa: *muchas culturas —incluyendo la mayoría de las latinoamericanas que conozco— confieren enorme valor a tener opiniones firmes sobre prácticamente todo desde el principio, y a ganar una discusión en lugar de escuchar y descubrir que a veces se puede aprender algo de los demás. A tal punto que se hallan básicamente predispuestas a una política no democrática sino autoritaria*⁸⁸.

El comportamiento del ¡claro! se deriva en parte de las creencias acerca de la estructura del conocimiento, analíticas o indiciales. A las primeras se les considera *como el resultado de una combinación de buen razonamiento, verificación empírica y, en general, trabajo intenso. Se lo considera, además, tentativo, y no definitivo. (...)La carencia de conocimientos de algo no se considera vergonzosa*⁸⁹. Por su parte las creencias indiciales se configuran bajo una estructura de conocimiento holístico: *el conocimiento o la ignorancia acerca de x es tomado como signo de conocimiento o ignorancia acerca de todo.*

La deliberación bajo formas de creencias indiciales afronta varios problemas: a. Al buscar definirse desde el comienzo de la conversación, se incurre en el riesgo de expresar opiniones erróneas, lo que implicara un gasto posterior de *energía combatiendo y descartando opiniones inadecuadas y confusas. El precio por descartar opiniones erróneas, en lugar de recaer sobre la precavida*

⁸⁶ Ibid., p. 143

⁸⁷GAMBETTA, Diego. ¡Claro! Ensayo sobre el machismo discursivo. En: ELSTER, Jon. Democracia deliberativa. Barcelona : Gedisa, 2001, p.37

⁸⁸ Ibid., p. 41

⁸⁹ Ibid., p. 42

*moderación de los defensores individuales, lo pagara el resto de la sociedad*⁹⁰; b. Al tratar de hacer saber que se ha cambiado de opinión cuando se ha incurrido en un error, es más probable que se haga uso de la retórica, en vez del razonamiento; c. *La retorica exaltada coexistirá sin problemas con mezquinas negociaciones, y la conjunción de ambas dejara fuera de la vida pública la discusión seria sobre principios. Cuando la disputa se torna rápidamente en enfrentamiento y desorden, la negociación se convierte en la opción dominante y la sociedad se vuelve más cínica, menos ecuánime en términos de justicia distributiva y más conflictiva. Los políticos astutos de todo el mundo saben cómo negociar a fin de sellar compromisos, pero en las sociedades CI necesitarán estar más dispuestos a ello, y será más probable que eliminen por completo las discusiones acerca de principios*⁹¹; d. Hirschman sostiene que la gente de la cultura del ¡claro! se hallará más predispuesta a la política autoritaria que a la democrática. Esto puede deberse en parte a un efecto directo del mayor incentivo de intimidar a la gente a fin de que concuerde con cualquier opinión que uno exprese. Pero por lo general esta predisposición se genera indirectamente como respuesta a (...) preferencias más difundidas en favor de una autoridad fuerte que pueda imponer orden en el turbulento sistema político⁹².

Experiencias de Mini públicos de tipo: Panel de Consulta Participativa

En las experiencias que trae el autor para ilustrar el tipo de *mini público* Panel de Consulta Participativa se incluye el ejemplo de *American Speaks Citizen Summit* y el *Oregon Health Plan*. Como veremos, se busca mediante la deliberación, clarificar y revisar preferencias y valores entre los participantes, para ser comunicados a los tomadores de decisiones públicas⁹³. El primer ejemplo reúne dos experiencias de este tipo de participación, en los años 1999 y 2001, congregando 3000 y 3500 asistentes respectivamente. *Las cumbres de ciudadanos (Citizen Summit) son paneles participativos de consulta que construyen espacios para los residentes para reflexionar sobre las prioridades de la ciudad y comunicar sus puntos de vista al Alcalde*⁹⁴. Grosso modo, podemos destacar de la caracterización que hace el autor, lo siguiente: cuentan con una amplia representación de la población de la ciudad; la discusión entre los grupos dispuestos fue facilitada por un impresionante despliegue de tecnología; los asuntos a tratar eran relativos al interés de toda la ciudad (desarrollo económico, educación, responsabilidad gubernamental y calidad de los

⁹⁰ Ibid., p. 53

⁹¹ Ibid., p. 54

⁹² Ibid., p. 56

⁹³ FUNG, Op. Cit., p. 359

⁹⁴ Ibid., p. 356

barrios); se reflexiona sobre las disposiciones presupuestales y el comportamiento de las agencias de la ciudad, sin tener que llegar a acuerdos, y con la probabilidad de obtener conocimientos substanciales sobre el gobierno de la ciudad, sus planes y objetivos -*Las discusiones en la segunda cumbre de ciudadanos, por ejemplo, fue organizada alrededor de un borrador de un detallado plan estratégico para la ciudad que especificaba los objetivos y planes de acción para varias docenas de agencias y oficinas de la ciudad. A la inversa, el Alcalde y su equipo evidentemente analizan de manera detallada dicha retroalimentación (...) Idealmente, ellos podrían utilizar esta retroalimentación para alinear el presupuesto con las prioridades populares, re asignar tareas a los departamentos municipales, y crear nuevos programas y agencias donde la deliberación haya revelado huecos y silencios.*⁹⁵-; al tratarse las políticas como tal, más no su implementación, es pobre la retroalimentación que tienen los funcionarios sobre el éxito o fracaso de sus operaciones; el objetivo de promover habilidades en los ciudadanos es poco probable dado que estos espacios no son frecuentes; y finalmente, podemos destacar uno de los mayores hallazgos en la primera Cumbre, en donde se percibe que los ciudadanos buscaban tener mayor voz a nivel de planeación en sus barrios y en lo relativo a decisiones referentes a los servicios – *El Alcalde respondió creando una Iniciativa para los Servicios de Barrio que desarrollaba la coordinación de las agencias de servicios a nivel de barrio. Más ampliamente y quizá de manera extravagante, el Alcalde reclamaba que, “You helped design the City’s budget. Since the first Citizen Summit, more than \$700 million has been invested to improve the delivery of services that you said were more important”*⁹⁶. A pesar de que hay quienes argumentan que los principales resultados de estas Cumbres pudieron haberse dado sin estos espacios, el autor invita a evaluar detalladamente las decisiones de la administración en cada uno de ellos, para poder dar razón del alcance del empoderamiento ciudadano.

Otro de los ejemplos que trata el autor es el *Oregon Health Plan*. *A comienzos de 1990, el Oregon Health Decisions mantuvo una serie de 46 reuniones de comunidades a lo largo de todo el estado en donde 1003 residentes se reunieron para “construir consensos en los valores que se usaran para guiar las decisiones locales del servicio de salud”. Este proceso de participación pública fue un resultado del movimiento en Oregon para la reforma del servicio de salud que empezó a comienzos de los años 80*⁹⁷. Los principales rasgos que el autor destaca de este ejercicio de consulta fueron: La participación se concentro en profesionales y ciudadanos con un nivel socioeconómico alto, en tanto que esta era voluntaria

⁹⁵ Ibid., p. 357

⁹⁶ Ibid., p. 357

⁹⁷ Ibid., p. 357

y no se hicieron esfuerzos en convocar a las comunidades en condiciones menos ventajosas; la organización (información entregada, cuestionarios personales sobre las prioridades en el servicio de salud) y el interés que generaba el tema a los participantes, permitió las discusiones de las que se derivaba un agregado de las prioridades de los asistentes; y como elemento final, los Comisionados del Servicio Público trataban de combinar su propia experticia y juicio con los valores resaltados en las reuniones. Frente a dicho proceso existen diversas posiciones en las que se afirma, por ejemplo, que debido a la baja calidad de la deliberación y a la interpretación tecnócrata, lo más importante del proceso de participación se perdió. Y por otro lado hay quienes defienden el Plan, como fruto de la movilización política en Oregon, el cual se distinguió de otros estados, en los que la reforma al servicio de salud colapso en este mismo periodo.

Ahora bien, en lo concerniente a las lecciones que se han derivado de la celebración de este tipo de experimentos, encontramos en otro artículo del profesor Fung, *Varieties of Participation in Complex Governance*, la relación de la que ya nos hablaba en el trabajo anterior, entre el diseño institucional y la solución a problemas propios de la gobernabilidad democrática. En este artículo la teorización que se propone sobre la participación, parte del supuesto de que quienes sean sujetos de la ley y las políticas, deben participar en los procesos que llevan a éstas, en tanto que los diversos retos a los que se ven volcados a afrontar los gobiernos contemporáneos, así lo demandan. Esta otra propuesta del autor, nos lleva a revisar tres dimensiones sobre las que se dibujan los diferentes mecanismos de participación, a saber: quiénes participan (the scope of participation), tipo de comunicación y toma de decisiones (mode of communication and decisión), y extensión de la autoridad (extend of authorization). Para caracterizar las experiencias de participación a través de las tres dimensiones propuestas, el autor inscribe los diferentes rangos de cada una de las dimensiones, en un gráfico que llama el *Cubo de la Democracia*. A partir de la manera en que el ejercicio de participación se ubica a través de estas dimensiones, será más o menos funcional al tratamiento de los problemas de la gobernabilidad democrática, tales como la legitimidad, justicia y efectividad administrativa.

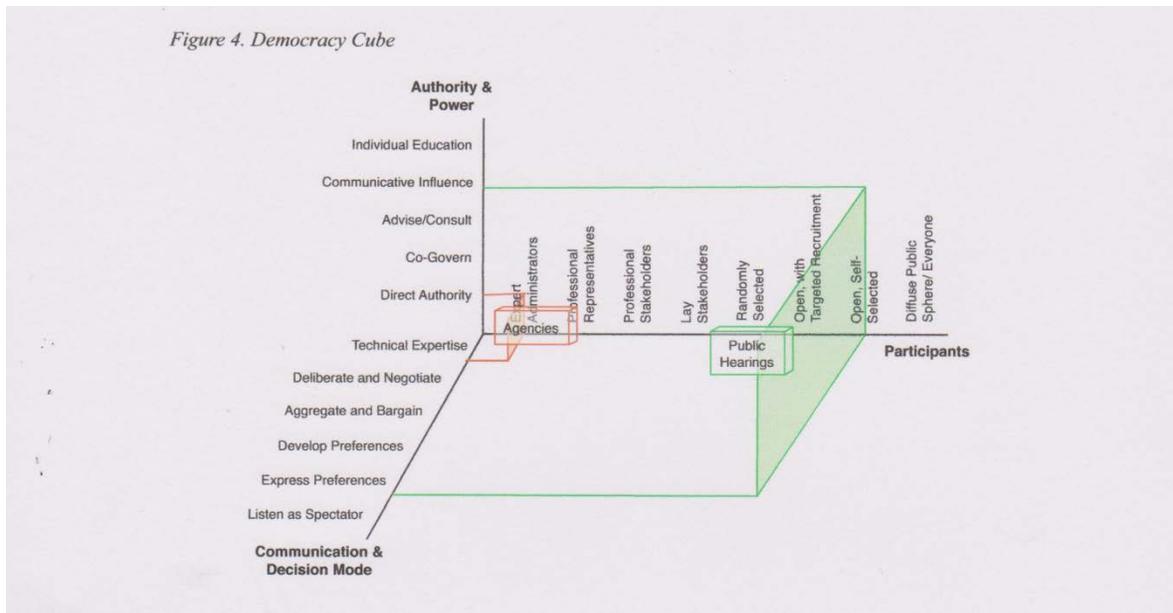
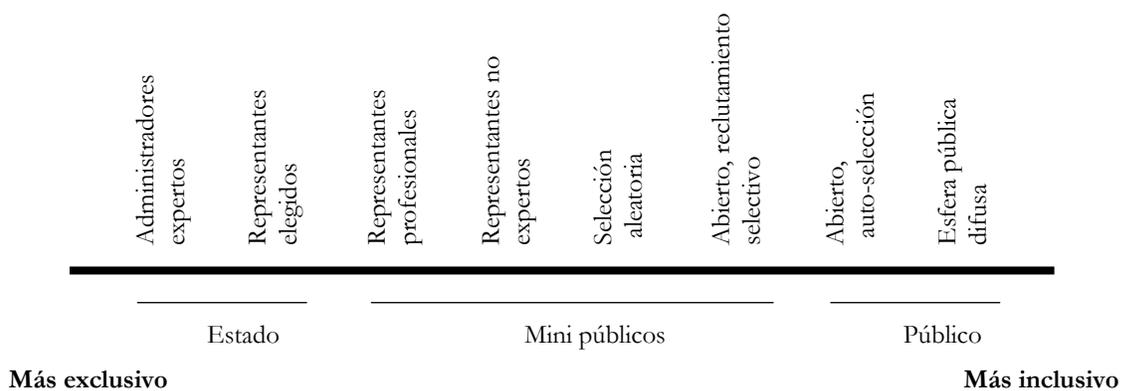


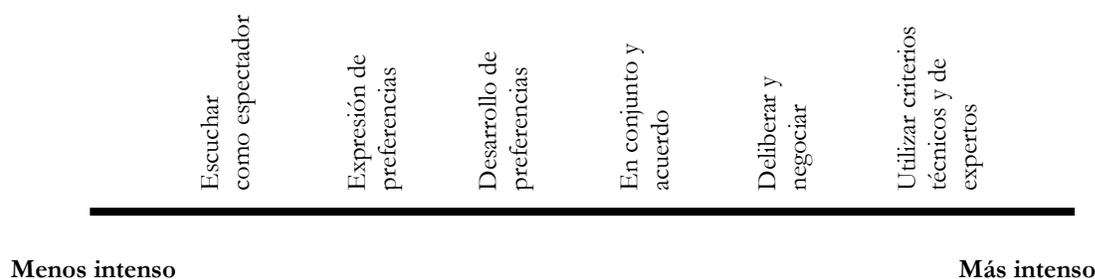
Gráfico 3.2. El Cubo de la Democracia. Tomado de FUNG, Archon. Varieties of Participation in Complex Governance. En : Public Administration Review. Vol. 66 (2006).

Dimensiones de la Participación Ciudadana

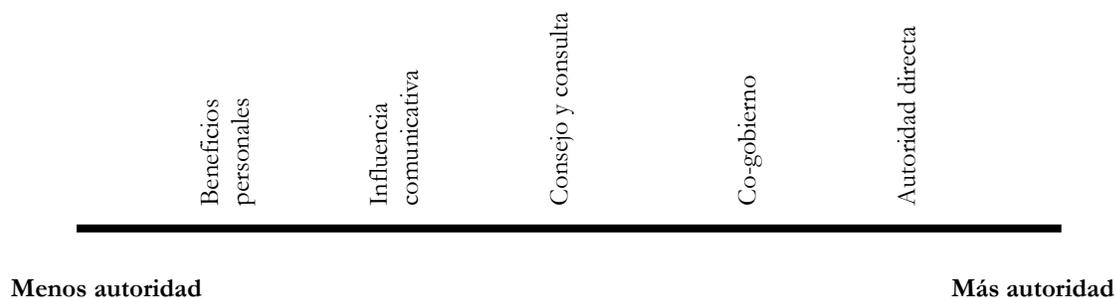
La primera dimensión que incluye el Cubo de la Democracia tiene que ver con el **alcance de la participación**, en donde se toma en cuenta un rango que va desde aquellos procesos que están abiertos a todo aquel que quiera participar, pasando por otras opciones intermedias como procesos en donde sólo se invita grupos de interés representativos, hasta llegar al otro límite en donde la participación es limitada a expertos calificados.



La segunda dimensión, **tipo de comunicación y toma de decisiones**, tiene que ver con la manera en que los participantes se comunican unos con otros y las vías para tomar decisiones. El rango de opciones para esta dimensión oscila entre los casos en que los participantes solo reciben información por parte de los oficiales que anuncian y explican políticas, como se hace en la mayoría de encuentros públicos, hasta aquellos casos, los cuales son un número muy reducido, en los que en realidad hay deliberación, en el sentido en que los ciudadanos toman posición, intercambian razones y en algunas ocasiones hasta llegan a cambiar de parecer en el transcurso de las discusiones.



La tercera y última dimensión, **extensión de la autoridad**, tiene que ver con la relación que se establece entre las discusiones y las políticas o acciones públicas. El rango va desde aquellos procesos en que dichas relaciones se dan con mayor injerencia de las autoridades públicas, hasta aquellas en que dicha injerencia es menor.



En función de estas dimensiones, como anteriormente mencionábamos, la participación puede comprometer la promoción de valores como la legitimidad, eficiencia o justicia social.

Para el autor, espacios como Votación Deliberativa (*Deliberative Polls*) y Círculos de Estudio (*Study Circles*), han sido abiertos para superar dos problemas relativos a la legitimidad: la desobediencia y la indiferencia de los ciudadanos hacia las políticas públicas, en tanto son entendidas como fruto de la movilización de grandes intereses y/o resultado de programas políticos que tienen prelación sobre los vencidos en la contienda electoral. Para superar estos problemas el autor sugiere abrir espacios de participación en donde (respecto a las tres dimensiones descritas), haya mayor representatividad de los participantes (flecha 1), discusiones más informadas y reflexivas (flecha 2), y en caso en que se estén dirigiendo temas en donde hay problemas de falta de entendimiento y percepción por parte de las autoridades, se sugiere adoptar formas de co-gobierno o autoridad directa por parte de los participantes.

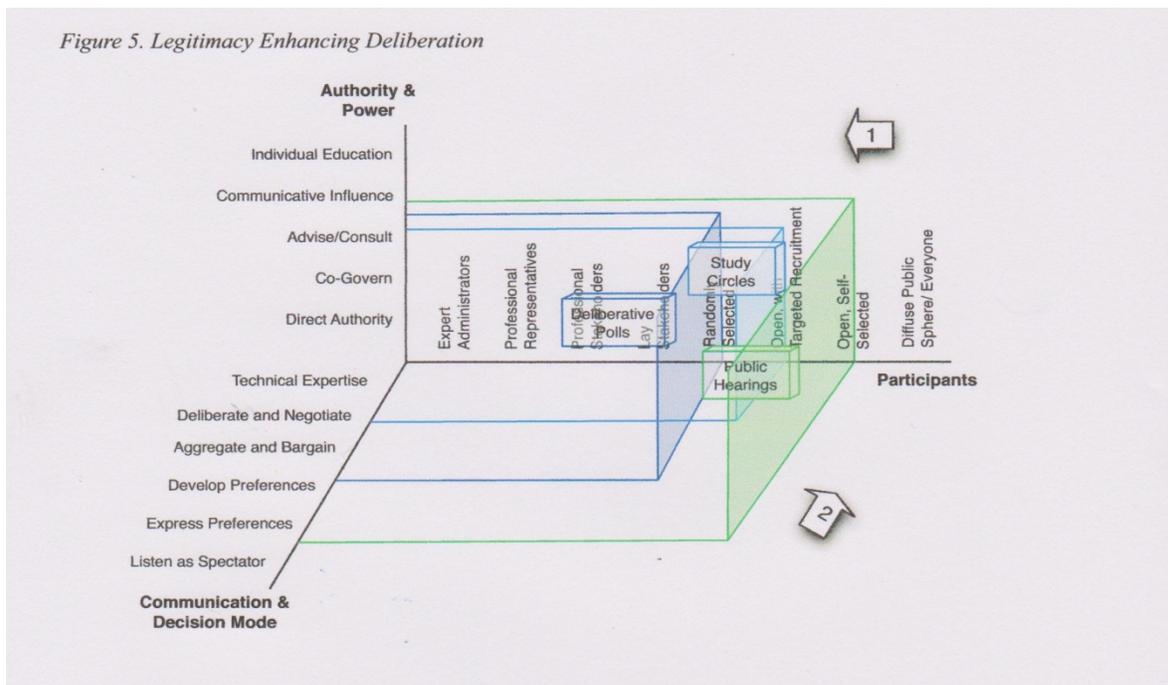


Gráfico 3.3. La deliberación en función de la legitimidad. Tomado de FUNG, Archon. Varieties of Participation in Complex Governance. En : Public Administration Review. Vol. 66 (2006)

Aunque el objeto sobre el que se busca recaiga la legitimidad que trata el autor, toma distancia del que se manejaba en los CCG, nos interesa analizar desde las dimensiones que se proponen,

la manera que dicha legitimidad se persiguió por quienes tuvieron la iniciativa, el gobierno de Uribe Vélez. La legitimidad cuando nos referimos a un ejercicio de participación ciudadana como los CCG, tiene que ver con la búsqueda de legitimidad de todo un cuerpo de políticas pensadas desde el gobierno central, tornándose esto en la búsqueda de una legitimidad más general, legitimidad de un gobierno, más que con el compromiso con un grupo limitado de políticas.

3. Metodología trabajada en la investigación

Para abordar los diversos elementos que nutren el análisis que nos hemos propuesto alrededor de lo que fue la participación en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y puntualmente en el caso de estudio de los CCG, utilizamos una metodología propia, aunque no original, en tanto que fue una integración de perspectivas analíticas provenientes de la revisión de los esfuerzos y estudios más recientes por teorizar las experiencias de participación ciudadana, presentados en el primer apartado de este capítulo⁹⁸.

Aunque en dos de los trabajos referenciados la preferencia de enfoque era definitiva y casi excluyente, el estudio de las variables institucionales antes que el análisis de discusiones ideológicas alrededor de los escenarios para la participación ciudadana⁹⁹, y viceversa¹⁰⁰, en un tercer estudio se hace notoria la importancia de integrar estas dos perspectivas para un análisis más ajustado a la oferta institucional existente, en el que se integran perspectivas de análisis diversas, como las trayectorias políticas, el análisis institucional, y las estrategias y discursos que se ajustan a estos espacios¹⁰¹.

De esta manera, encontramos pertinente integrar el enfoque histórico, discursivo e institucional a nuestro análisis, tomando un mayor o menor peso cada uno de estos, en el

⁹⁸ Ver los trabajos de González Esperanza y Velásquez Fabio; Dagnino, Olivera y Panfichi; y Fung Archon, referenciados en la bibliografía de este trabajo.

⁹⁹ FUNG, Archon. Survey article, Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. En : The journal of Political Philosophy. Vol. 11, No. 3 (2003)

¹⁰⁰DAGNINO Evelina; OLVERA Alberto y PANFICHI Aldo. Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo. En: RAVENTÓS, Ciska. Innovación democrática en el sur: participación y representación en Asia, África y América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2008

¹⁰¹ VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá : Fundación Corona, 2003

desarrollo de los temas abordados: Contextualización de la participación ciudadana en Colombia; La participación bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez- Slogan de gobierno y tipo de gobierno-; y los CCG.

Método cualitativo y técnicas a implementar

Al trabajar con las variables teóricas propuestas, relativas al *Cubo de la democracia* de Archon Fung y a *la otra institucionalidad* de Guillermo O'Donnell, incluimos material de tipo cuantitativo -estadísticas y cifras-, aunque principalmente el desarrollo global de nuestro análisis se fundamenta en procedimientos y herramientas de tipo cualitativo.

La aproximación que hacemos al contexto de la participación ciudadana en Colombia, parte de una revisión de fuentes secundarias, específicamente recursos bibliográficos, que dan cuenta de la trayectoria del proceso que se ha desarrollado en Colombia en torno a las reivindicaciones políticas alrededor de la participación ciudadana, las cuales se han ido abriendo paso en el sistema político del país, manifestándose en varias expresiones políticas, entre ellas, el desarrollo institucional que existe para la participación.

Al considerar la política de participación promovida por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), analizamos dos aspectos –Slogan de gobierno y Tipo de gobierno-, proponiéndonos en un primer momento una disertación teórica con respecto a la tensión entre Estado y comunidad, y el análisis empírico a partir de dos casos en donde las situaciones de tensión entre el Estado –representando políticas de gobierno- y la comunidad –comunidades campesinas e indígenas- son evidentes. Para ello hacemos uso de técnicas relativas al análisis de fuentes secundarias –recursos bibliográficos, sitios web de organizaciones sociales, documentales, registros audiovisuales periodísticos y archivos de prensa-.

En cuanto a las variables de *la otra institucionalidad* propuestas para analizar el tipo de gobierno, utilizamos a la vez fuentes secundarias –reportes internacionales, bases de datos de organizaciones nacionales e internacionales y archivos de prensa nacionales-.

Y por último, para el análisis institucional que nos propone Archon Fung, adoptamos como técnica, la revisión de fuentes secundarias -bases de datos oficiales (SIGOB), archivos de prensa nacional, recursos bibliográficos y registros audiovisuales de los CCG-.

Definimos una muestra para el análisis de registros audiovisuales a partir de la centralidad que dimos a uno de los temas tratados en los consejos, la Educación, con el ánimo de no perdernos en la diversidad de temas que se tratan en cada uno de éstos (salud, programas sociales del Estado, educación, cultura, deporte, ambiente, Vivienda, agricultura, transporte, infraestructura, entre otros), logrando con esto identificar con mayor precisión los elementos propuestos para el análisis de los CCG.

La muestra resultante la definimos teniendo en cuenta aquellos consejos en que se concentró la mayor cantidad de compromisos adquiridos por el Ministerio de Educación¹⁰². A su vez, dicha muestra se limitó a los consejos celebrados del 2007 al 2010, dado que no fue posible tener acceso a una de las fuentes de información utilizadas, registros audiovisuales, del periodo anterior al 2007, dado el formato en que fueron registrados, y a los consejos del 2010, debido a las garantías electorales para el periodo electoral que se abría. Por su parte, dos consejos de la muestra seleccionada tampoco pudieron ser incluidos en la muestra analizada, dado que los registros audiovisuales estaban incompletos. Así, la muestra que trabajamos corresponde a los siguientes siete consejos: CCG 151 Febrero 10 del 2007. La Unión-Nariño; CCG 160 Mayo 5 del 2007, Pasto-Nariño; CCG 165 Junio 2 del 2007. Bogotá-Cundinamarca; CCG 176 Agosto 25 del 2007, Tumaco-Nariño; CCG 187 Enero 26 del 2008, Mitú-Vaupés; CCG 190 Febrero 23 del 2008, Puerto Carreño-Vichada; CCG 193 Marzo 29 del 2008, San José del Guaviare-Guaviare.

A partir de esta ruta de trabajo, se espera obtener resultados relativos a la caracterización del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, con respecto al tipo de participación que se promovió en su administración (2002-2010), y la definición de los rasgos particulares a la institucionalidad construida y liderada por el gobierno nacional, para la celebración de los CCG.

¹⁰² Ver Anexo 1.Procedimiento para determinar la muestra de análisis (CCG)

CAPÍTULO 2.

Contextualización sobre la participación ciudadana en Colombia, una caracterización del gobierno de Álvaro Uribe Vélez y su apuesta en torno a la participación ciudadana bajo el slogan -Estado comunitario-

En este capítulo presentamos una contextualización de la participación ciudadana en Colombia, seguida de un análisis del tipo de gobierno desde el que se promovió un discurso y se concretaron unas acciones, alrededor de lo que fue la participación ciudadana, bajo el slogan de gobierno -Estado comunitario-, y a través de la implementación de unos programas en concreto -CCG-, respectivamente.

1. Antecedentes de la Participación Ciudadana en Colombia

La participación ciudadana es un fenómeno esencialmente político. En consecuencia, su aparición en la escena pública como componente del régimen y como referente de los nuevos diseños político-institucionales de las dos últimas décadas del siglo XX en Colombia no puede ser comprendida sino como respuesta a la crisis del propio régimen y al desbarajuste del sistema político, atravesado por dos gramáticas dominantes: el clientelismo y el autoritarismo¹⁰³.

A partir del estudio *¿Qué ha pasado con la participación en Colombia?* de Fabio Velásquez y Esperanza González, queremos dar cuenta de tres elementos que ponen en contexto la participación en el país. Identificaremos en un primer momento la problemática a la que se enfrentaba el régimen político a finales de los años 70, destacando el papel del clientelismo y autoritarismo como rasgos principales del régimen y como elementos estabilizadores y desestabilizadores para la continuidad del sistema político, así como las implicaciones de la corrupción y de un Estado centralista; en segundo lugar se describirá, en sus diferentes formas, la propuesta sobre participación ciudadana impulsada por el Estado como respuesta a la crisis social y política que se vivía en un contexto de agudo conflicto armado; y en tercer lugar revisaremos las estrategias promovidas desde el gobierno central en el marco de la institucionalidad abierta para la participación ciudadana

¹⁰³ VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá : Fundación Corona, 2003, p. 43

Sistema Político y Participación Ciudadana

Ante la crisis de representación política de lo social la ciudadanía se aleja desconfiada de la política, pues termina asociándola con la ineficiencia, la ineficacia, la corrupción, el robo e incluso la violencia y la muerte. Se ha abierto así un abismo entre el ciudadano y la esfera pública política, que de entrada constituye una poderosa barrera para la participación, pues ésta se ejerce precisamente en el escenario público. A la participación se le asocia con la política y esto es motivo suficiente para que sea estigmatizada¹⁰⁴.

A finales de la década del setenta el régimen político colombiano se identificaba con un tipo de democracia cerrada, elitista y formal. El papel del ciudadano con respecto a los asuntos públicos estaba limitado a la elección, mediante el voto, del Presidente de la República, el Congreso Nacional, las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales. Por su parte, al gobierno de la nación se le identificaba con el poder que tenían unas minorías selectas, elegidas periódicamente por los ciudadanos, que constituían una clase política excluyente, como resultado del proceso iniciado a finales de los años 50, conocido como *Frente Nacional*, en donde liberales y conservadores pactaron su alternancia en el poder y el control de la burocracia estatal, dejando fuera de la contienda política a terceras fuerzas.

El estrecho margen de interacción entre gobernantes y gobernados que se derivaba de este tipo de democracia, coexistía sin embargo, con otro tipo de relaciones informales, clientelismo y autoritarismo. El clientelismo, *no sólo fue una práctica de intercambio de bienes por lealtades, sino que se configuró como una manera de entender la función del Estado, de definir el lugar del ciudadano en el conjunto del sistema político y de concebir el ejercicio de la ciudadanía¹⁰⁵*. Por su parte, el autoritarismo se revela como relación informal entre la clase política y los ciudadanos, en tanto que la respuesta que el régimen daba a las inconformidades resultantes de un contexto político y social inequitativo, era represiva antes que conciliadora.

¹⁰⁴ Ibid., p. 86-87

¹⁰⁵ Ibid., p. 44

A pesar de que estos dos tipos de relaciones eran sobre las que se reproducía y sostenía el sistema político, también fueron las condiciones bajo las que la estabilidad del mismo se vieron comprometidas¹⁰⁶.

Los efectos del clientelismo y autoritarismo, redundarían hacia finales de los años setenta, en un ambiente de desconfianza de la capacidad de los representantes políticos y del Estado para proveer bienestar a la población, especialmente aquellos más pobres y excluidos. Dicha desconfianza se materializó en el abstencionismo electoral, las protestas ciudadanas y la intensificación del conflicto armado, generando una crisis política y social, la cual requeriría de estrategias por parte del Estado para mantener la democracia vigente. Por su parte, de la coexistencia de una democracia formal y *la insatisfacción de los ciudadanos con un sistema político que no enfrenta con éxito el conflicto armado ni es prenda de garantía para la satisfacción de sus necesidades a través de los canales que la propia democracia ha creado para convertir en realidad la figura del Estado social de derecho (las políticas públicas, la planificación, el gasto público, la participación ciudadana¹⁰⁷)*, se derivaría una ciudadanía dependiente de una clase política clientelista.

Otro de los elementos de desconfianza ciudadana en la política y determinante a su vez de conductas de esta en relación a la gestión del Estado, tiene que ver con los altos niveles de corrupción política y administrativa. La corrupción y el clientelismo, compartiendo la lógica particularista, *han propiciado un fuerte corporativismo e, incluso, un individualismo a ultranza en el campo de las relaciones entre el ciudadano y el Estado. Ante la ausencia de referentes institucionales y de reglas de juego universales, los ciudadanos y ciudadanas construyen prácticas de supervivencia política a través de las cuales obtienen cuotas de beneficio de la gestión pública. Se genera así una competencia por la obtención de*

¹⁰⁶ Las relaciones de clientela operan sobre la base de cuatro principios: fragmentación social, subordinación política, exclusión e integración sistémica. Las demandas sociales son atomizadas en tanto la relación patrón-clientela se desarrolla generalmente en términos personales o de pequeños grupos o comunidades. De otra parte, en la medida en que el intermediario político ejerce el control sobre los recursos estatales para la provisión de bienes y servicios se coloca en una situación ventajosa con respecto al beneficiario, volviendo a este último dependiente de aquél. En tercer lugar, la clientela queda excluida de la toma de decisiones, pues es el intermediario quien define quiénes son los beneficiarios y qué tipo de bienes y servicios deben ser provistos. Finalmente, el sistema funciona como un dispositivo de distensión social y de integración política, en tanto logra satisfacer parcial y transitoriamente las necesidades de la clientela, lo que asegura su reproducción.

Bajo este modelo se niega la autonomía y la participación de los sectores subordinados en la toma de decisiones. Estos se convierten en polos pasivos de la acción estatal y de los intermediarios políticos y, en calidad de tales, se ven impedidos de intervenir en la solución de sus propios problemas. Es precisamente en este punto donde se vuelven evidentes los límites del modelo, pues este resulta finalmente incapaz de dar respuesta al conjunto de las necesidades de sus beneficiarios. La acumulación de estas últimas contrasta cada vez más con la incapacidad de los intermediarios de darles respuestas adecuadas. Esto genera insatisfacción social y un descrédito paulatino del sistema político en su conjunto. Algo similar ocurrió con el autoritarismo en sus diferentes vertientes: la implantación de la autoridad y la concentración de poderes podían por momentos y en coyunturas determinadas asegurar una cierta imagen de orden y de control político en manos de las élites dominantes. Pero, a la larga, terminaron por minar la credibilidad en el propio sistema político y la legitimidad de las reglas de juego que regían las relaciones entre gobernantes y gobernados. Ibid., p. 47

¹⁰⁷ Ibid., p. 85

*beneficios de la acción del Estado, en la que termina reinando el más fuerte (es decir, el que tiene posibilidad de acceder a los circuitos de decisión y de transacción)*¹⁰⁸.

En este contexto, la participación ciudadana como estrategia de cambio de una democracia formal a una capaz de *interpretar la voluntad y demandas de la población*¹⁰⁹ tendría que afrontar un reto a todas luces evidente, en donde las relaciones particularistas¹¹⁰ que se derivan del clientelismo deben superarse si lo que se quiere es *eliminar las relaciones de sumisión del ciudadano con respecto al Estado y a sus agentes políticos clientelistas y crear las condiciones para que la interlocución entre ellos sea horizontal*¹¹¹. Imaginando otro escenario, la participación puede en cambio ser cooptada por las lógicas particularistas dominantes en el sistema político, convirtiéndose así en *un instrumento más al servicio de intereses fragmentados*¹¹².

Un cuarto elemento que define el contexto de crisis en que fuertemente se impulso un marco normativo e institucional para la participación ciudadana, fue el proceso de descentralización del Estado en la década de los ochenta. Bajo un modelo de Estado descentralizado se buscaba dar solución a los problemas que trajo el ejercicio de prácticas centralistas (formulación de las políticas desde el nivel central, ejecución de inversiones territoriales por parte de entes de carácter nacional y un estrecho margen para la toma de decisiones públicas y solución a las demandas ciudadanas desde la administración pública local e intermedia) , propias de un modelo de Estado desarrollista que operó desde los cuarenta a los setenta en los países de nuestra región. Los problemas respondían a un ineficaz manejo de la economía por parte del Estado, la pobre respuesta a las demandas y bienestar ciudadano, y el estrecho margen que quedaba para avanzar hacia una modernización consensuada.

El proceso de descentralización que surgió como respuesta a la crisis fiscal, política y social que se vivía a finales de los ochenta, con el que se buscó devolver el poder perdido a los municipios y regiones, fue conducido por dos lógicas que han marcado el proceso en diferentes periodos: a. La descentralización bajo un modelo de autogestión de bienestar de la

¹⁰⁸ Ibid., p. 88

¹⁰⁹ Ibid., p. 86

¹¹⁰ *Las lógicas particularistas operan en ambos lados de la relación: los ciudadanos participan en lo público si obtienen algún beneficio particular; sin incentivos concretos no hay motivos para que ellos participen. Por su parte, los intermediarios políticos atienden necesidades particulares con el ánimo de mantener sus cuotas también particulares de poder y beneficiarse del monopolio del poder político.* Ibid., p. 86

¹¹¹ Ibid., p. 86

¹¹² Ibid., p. 88

sociedad vía mercado¹¹³, y b. La descentralización bajo el supuesto del desarrollo desde la acción complementaria entre Estado, mercado y los agentes sociales¹¹⁴.

Para los autores, el proceso de descentralización formalizado legalmente a mediados de los ochenta, ha pasado por tres fases en las que las lógicas anteriormente descritas tuvieron un mayor o menor peso. I. En la primera fase *la descentralización estuvo íntimamente ligada a estrategias de fortalecimiento de los entes territoriales y de apertura de mecanismos de participación, en especial en el plano local*, impulsadas por movilizaciones ciudadanas a nivel local que desestabilizarían la institucionalidad vigente acelerando la aprobación de reformas descentralizadoras. Por lo tanto en esta primera fase, *la descentralización se convirtió (...) en un instrumento de apertura política*¹¹⁵. II. En una segunda fase, inaugurada con la Constitución de 1991, bajo la descentralización *ya no se pretendía tanto responder a una situación de conflicto regional o de recuperar legitimidades perdidas, como a mediados de la década del ochenta, sino más bien adecuar la estructura del Estado y de la administración pública a las exigencias de la apertura económica y la globalización. (...) El énfasis de la descentralización varió de manera sensible: en lugar de fortalecer los gobiernos locales para que prestaran mejores servicios y se comunicaran en forma más fluida con la población, se buscó privatizar los servicios, desregular la acción de los agentes económicos, despolitizar y tecnocratizar la gestión pública bajo el lema de la eficiencia y la eficacia y controlar el proceso desde el nivel central*¹¹⁶. III. En una tercera fase propuesta, el rasgo principal de la descentralización se asocia con *la tensión entre el gobierno central, que ha metido en cintura a departamentos y municipios a fin de lograr las metas del ajuste fiscal impuesto por el Fondo Monetario Internacional, y los entes territoriales, que no aceptan ceder ni un milímetro de la autonomía que les fue*

¹¹³ *La descentralización en esta óptica se convierte en un medio para descargar al Estado central de sus funciones y responsabilidades a fin de volverlo más liviano en su tamaño y en su capacidad interventora. Se entrega a los entes territoriales un conjunto de competencias y atribuciones cuya ejecución debe compartir con entes privados y con agentes no gubernamentales a fin de garantizar mayor eficiencia en el uso de los recursos escasos, mayor eficacia en la satisfacción de las necesidades de la población y de reducir los riesgos de corrupción y burocratización en las tareas de gobierno. Ibid., p. 68*

¹¹⁴ *El Estado debe responsabilizarse de la provisión de bienes públicos, infraestructuras y equipamientos sociales, de la promoción del desarrollo científico y tecnológico, del fomento de la competitividad y la articulación de la economía nacional al escenario internacional. Debe asumir de igual manera un papel relevante en la distribución del ingreso, regular la acción de los agentes económicos y sociales y, en particular, convocarlos para concertar con ellos consensos estratégicos alrededor de las metas de desarrollo y bienestar. (...) La eficiencia y eficacia se compatibilizan con los valores de la equidad, la democracia y la sostenibilidad. 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. Se propende por la densificación del tejido social y por la multiplicación de los canales de participación (de consulta, iniciativa ciudadana, fiscalización, concertación y gestión). En síntesis, la descentralización cobra sentido como estrategia para multiplicar las opciones de poder, para involucrar al ciudadano en la toma de decisiones públicas y para adecuar estas últimas a criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y equidad. Ibid., p. 68-69*

¹¹⁵ Ibid., p. 69

¹¹⁶ Ibid., p. 70

conferida por la Constitución de 1991. La tensión se centra en la cuestión de las finanzas municipales y, en concreto, en el mecanismo de participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la nación¹¹⁷.

Rasgos de la Institucionalidad reglamentada a nivel nacional para la Participación Ciudadana

Un perfil de la oferta participativa reglamentada a nivel nacional podría ser el siguiente: se trata de un número importante de instancias de participación, creadas en su mayoría en la década del noventa, la mayor parte 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 gestión¹¹⁸.

Con el proceso de descentralización iniciado a mediados de la década del ochenta, en donde se retornaba a las autoridades locales potestades fiscales y administrativas, se abrió un importante espacio para la participación ciudadana en la gestión pública. Los primeros mecanismos de participación que acompañaron en 1986 la transición de la potestad para elegir alcaldes, de las autoridades públicas al voto popular, fueron las Juntas administrativas locales, la consulta popular municipal y la participación de los usuarios en las Juntas Directivas de las empresas de servicios públicos y la contratación comunitaria. Con la Constitución Política de 1991 y la normativa desarrollada posteriormente se sumaron otras instancias de participación ciudadana entre las que se puede diferenciar entre aquellas que actúan de manera directa en las decisiones públicas (iniciativa legislativa, consulta popular, referendo, plebiscito, revocatoria del mandato, cabildo abierto) y aquellas que permite a los ciudadanos tener incidencia en las decisiones públicas y asuntos del nivel central y local, valiéndose de procesos de información, consulta, iniciativa, fiscalización, concertación, decisión y gestión¹¹⁹.

Actualmente el escenario de la participación en Colombia está conformado por espacios para la participación establecidos tanto institucionalmente, como por iniciativas ciudadanas o

¹¹⁷ Ibid., p. 71

¹¹⁸ Ibid., p. 107-108

¹¹⁹ Hubo en la década del 90 dos oleadas normativas: 1993-1994 y 1997-1999. En la primera fueron expedidas 13 de las 29 normas (44.8%); fue un período bastante prolífico, derivado de la expedición de la carta Política de 1991. En la segunda oleada fueron expedidas ocho (27.6%). Seis de las restantes (20.7%) nacieron antes de la Constitución de 1991, una en 1995 y la última en 2002. Ibid., p. 103

gubernamentales. Velásquez y González presentan un cuadro con las instancias institucionales que han tenido mayor desarrollo:

Sector	Alcance	Tipo de Agente Participativo
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 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,	Información y Consulta	Representantes de Sectores Sociales 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.

Cuadro 2.1. Espacios, alcance y agentes participativos en tipo de agente participativo según instancia. Tomado de VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. Institucionalidad participativa en Colombia : Balance y Retos. p.6. Disponible en <http://www.inesc.org.br/equipe/ivonem/COLOMBIA_Institucionalidad%20Participativa.pdf>

Una clasificación propuesta por Velásquez y González de las instancias de participación abiertas a nivel nacional, se basa en dos criterios: nivel territorial, en el que el ámbito municipal es predominante (70% de las instancias vigentes) y las demás se ubican en comunas/corregimientos, tipo de obra, establecimiento educativo, área de influencia de instituciones de salud, entre otras; y representatividad (referente territorial, institucional y social).

Bajo la primera categoría, representación territorial, *los agentes participativos intervienen en representación de un segmento sociogeográfico del municipio y su designación o elección se hace con ese criterio. Es el caso de las juntas administrativas locales, elegidas por circunscripción territorial. Pertenecen también a esta categoría todos los órganos elegidos por localidades en Bogotá (consejos de juventud y ligas de usuarios de la salud, por ejemplo¹²⁰).*

En la segunda categoría, representación institucional, *el espacio de participación es conformado en lo fundamental –aunque no de manera exclusiva- 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 similares¹²¹.*

La tercera categoría, representación social, es la que más instancias de participación abarca, *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, de un lado, 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, y, de otro, canales de representación sectorial o funcional (consejo de juventud, instancias en los ámbitos de*

¹²⁰ VELÁSQUEZ y GONZÁLEZ, Op. Cit., p. 105

¹²¹ Ibid., p. 105

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. (...) Otra clasificación de las instancias de representación social es la que distingue las de representación exclusiva de la población (9 instancias) de aquellas que se definen como espacios de encuentro entre la administración municipal y la ciudadanía (18 instancias), en forma directa o a través de representantes de sus organizaciones¹²².

Sumado al perfil de representación que nos brinda la anterior clasificación, otro rasgo es relevante al buscar entender grosso modo la apuesta del Estado al establecer dicha institucionalidad. Los autores presentan una tipología del alcance de las instancias de participación ciudadana presentando los siguientes porcentajes: Información (17%); Consulta (34.5%); Iniciativa (82.8%); Fiscalización (58.6%); Concertación (34.5%); Decisión (27.6%) y Gestión (34.5%). Con respecto a estas cifras, aunque el porcentaje de mecanismos con alcance de concertación de políticas, de consulta, gestión (planificación, ejecución de proyectos, seguimiento y evaluación) y de decisión sea menor que los porcentajes sobre instancias para la fiscalización e iniciativa, no es para nada despreciable el hecho de que tales espacios existan de facto, abriendo con estos la posibilidad *para establecer un diálogo horizontal con la administración municipal y para construir consensos en torno a la gestión del desarrollo local*¹²³. Para los autores, la importancia de los espacios de decisión, gestión, consulta y concertación no deben su importancia al peso que tengan o no porcentualmente en la institucionalidad total, sino más bien en las posibilidades que abren, por lo que el análisis de estos debe tener más bien en cuenta la cuestión de *cómo los agentes participativos hacen uso de estos canales y qué posibilidades reales tienen de influir, a través de ellos, en las decisiones municipales*¹²⁴.

González y Velásquez incluyen cinco rasgos más, que antes que clasificar las instancias de participación, buscan relacionarlas con lo que identifican como una asimetría existente en el origen de la institucionalidad para la participación, entre los propósitos promovidos en las movilizaciones de finales de los 70, que buscaban reivindicar la manera en que se estaban conduciendo las relaciones entre la sociedad y el Estado, y los propósitos promovidos por la clase política que fijo su mirada en la forma de dichas movilizaciones, pérdida de legitimidad y credibilidad, pero no en sus contenidos, apertura democrática.

¹²² Ibid., p. 105

¹²³ Ibid., p. 107

¹²⁴ Ibid., p. 107

Un primer rasgo que destacan, tiene que ver con la dispersión de los espacios para la participación¹²⁵. Un segundo rasgo tiene que ver con la manera en que la oferta estatal condiciona a los sujetos participantes¹²⁶. Como tercer rasgo los autores sostienen que la reglamentación en torno la participación ciudadana limitó el potencial de los espacios que se abrieron¹²⁷. El cuarto rasgo es la universalidad de la reglamentación, en la que no se tiene en cuenta las diferencias de los municipios según su base económica, tamaño, ubicación, composición social, entre otros, para definir que espacios deben operar, y atendiendo a qué necesidad o carácter municipal¹²⁸. Y como último rasgo, los autores discuten la fuerte incidencia del Estado en la promoción y desarrollo de la oferta participativa¹²⁹.

Algunas conclusiones

Para los autores del estudio *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* al que hemos estado haciendo referencia para describir el contexto en que se desarrolló la institucionalidad para la participación ciudadana en Colombia, tanto los contenidos como los fines del proceso abierto a nivel nacional para la participación, fueron marcados por una iniciativa estatal de la que se derivó que tanto los agentes, funciones y alcance de la oferta participativa, fueran *definidos por los agentes políticos tradicionales, afincados en los gobiernos de turno y en Congreso de la*

¹²⁵ *Tal parece que el entusiasmo generado por el nuevo marco constitucional llevó a los legisladores en la década del 90 a actuar con base en el principio de que “no hay ley que se respete que no introduzca un nuevo canal de participación”. Así fueron creadas más de treinta instancias, cada una con su lógica y sin ninguna articulación con las restantes. En algunos casos, fueron los concejales municipales, encargados de reglamentar en los municipios su funcionamiento, los que intentaron darles coherencia a algunas de ellas. Pero, en general, la tónica que prevaleció, incluso en el nivel municipal, fue la de la dispersión.* Ibid., p. 108

¹²⁶ (...) *se obliga a las estructuras de liderazgo social a adecuarse a las exigencias de la norma (esta define para cada espacio quienes pueden intervenir, quienes no y cómo), en lugar de que sea esta última la que reconozca a los actores ya constituidos.* Ibid., p. 109

¹²⁷ *La reglamentación de la participación ciudadana restringió de manera significativa el alcance y el potencial que podrían tener las instancias de participación, al menos en comparación con la expectativa que suscitó su creación legal, primero (Reforma municipal de 1986), y Constitucional, después (Constitución de 1991) (...) Las funciones de las juntas administrativas locales, por ejemplo, fueron definidas únicamente en términos de iniciativa y fiscalización, cuando se esperaba que ellas se convirtieran en un instrumento poderoso de representación territorial (concertación, decisión, gestión) en el nivel municipal. Por su parte, a los consejos territoriales de planeación se les asignó funciones meramente consultivas, lo que contrastaba con las experiencias de planeación participativa desarrolladas en varias ciudades del país durante la década del 80, en las que la población había participado en forma directa en la formulación de los planes de desarrollo municipal.* Ibid., p. 109-111

¹²⁸ *Esa rigidez ha provocado la creación de otros mecanismos más adaptados a cada realidad municipal y, en ocasiones, la vuelta a la protesta ciudadana como forma de relación de la ciudadanía con el Estado.* Ibid., p. 111

¹²⁹ *La correlación de fuerzas ha estado siempre, y con muy pocas excepciones, del lado del Estado, y lo que le permite asignar sentidos, orientar el desarrollo de cada una de ellas, dosificarlas y definir en la realidad, no sólo en la norma, su alcance y eficacia o, cuando no, desestimarlas para que mueran por “sustracción de materia.* Ibid., p. 111

*República, sin concertación con la ciudadanía, los movimientos y las organizaciones sociales*¹³⁰. A su vez se sostiene que a partir de dicha iniciativa se llegaría a una legislación para la participación autorreferida, que buscó responder a las presiones ciudadanas de finales de los 70 y al conflicto armado, derivados de un régimen cerrado, clientelista, corrupto, centralista y autoritario, abriendo canales de participación que si bien tuvieron que ver con estas presiones, no se comprometieron con el contenido de estas, que tras las movilizaciones locales y regionales demandaban una apertura democrática de amplio alcance¹³¹.

En cuanto al perfil de la institucionalidad abierta a nivel nacional para la participación, los autores sostienen que este estuvo condicionado por la asimetría de las lógicas del sistema político presentes en el origen de dicha institucionalidad. Así, encontramos que la iniciativa estatal estaba comprometida con la modernización del Estado y con una apertura democrática que, reiteramos, *interpretó más el interés de un sistema político que había perdido credibilidad y legitimidad a los ojos de los ciudadanos, que las aspiraciones de una población sometida secularmente a la lógica de las clientelas políticas*¹³².

La aproximación histórico-política que se sugiere en este apartado, nos lleva a no perder de vista el contexto en que se ha ido desarrollando la institucionalidad para la participación en Colombia, conduciéndonos al análisis de elementos de gran relevancia e influencia, que para el caso de los CCG, tiene que ver con el carácter de quienes los promovieron, el gobierno central.

2. La participación en una débil democracia: Perfil de Gobierno y los Consejos Comunales de Gobierno (CCG)

A partir de los aspectos que O'Donnell propone no dejar de lado para entender la *otra institucionalidad*, analizaremos algunos rasgos del gobierno de Álvaro Uribe Vélez 2002-2010, sin pretender en este espacio agotar todos los aspectos que en materia de las carencias de la

¹³⁰ Ibid., p. 108

¹³¹ *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.* Ibid., p. 108

¹³² Ibid., p. 108

ciudadanía, la institucionalización del particularismo y la ausencia de accountability horizontal, tuvieron lugar. A su vez, habría que decir que esta caracterización no es absoluta, dado que por ejemplo en lo que tiene que ver con la ausencia de accountability horizontal, no podríamos hablar de una ausencia total sino parcial, entendiendo que a pesar de que acciones como las del DAS trataron de mermar la acción de instituciones judiciales, la función de estas no se vio del todo impedida, en tanto que por ejemplo, la corte constitucional paró una segunda reelección y otras cortes, jueces y fiscales lograron poner en cintura a algunos notables parapolíticos.

Al tratar sobre las carencias de la ciudadanía empezamos por revisar grosso modo la situación que dejan ocho años de gobierno en el tema de desigualdad en el país. Abordamos también en este punto tres aspectos que trata el reporte anual de la organización *Freedom House* de las que se deriva una baja en la calificación de Colombia durante el 2009 en materia de libertades civiles. Por su parte al tratar el tema de la institucionalización del particularismo, incluimos un panorama general del estado de transparencia en las entidades públicas a nivel nacional, así como una serie de casos de corrupción particulares al gobierno central colombiano recogidos en el reporte anual para el 2010 del Departamento de Estado norteamericano. Y por último, se incluirá el caso de las acciones ilegales del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, para analizar la categoría que nos sugiere O'Donnell sobre la ausencia de accountability horizontal.

Carencias de la Ciudadanía: Desigualdad Latente

Algunas de las carencias de la ciudadanía más evidentes en el contexto general latinoamericano, tiene que ver con la situación de pobreza y la desigualdad. Siguiendo el análisis que hace la organización *Inter-American Dialogue* sobre la situación actual de pobreza y desigualdad en América Latina, el tema de la desigualdad cobra gran relevancia en la región al encontrar que aunque países como México y Brasil son calificados por el Banco Mundial con un ingreso medio-alto, éstos concentran cerca de la mitad de los pobres de la región. A su vez resulta paradójico que a pesar del nivel de desarrollo en Latinoamérica, se cuente con tasas de pobreza tan altas¹³³.

¹³³ *A pesar de contar con niveles de PIB per cápita (ajustados al costo de vida) por encima de aquellos de Medio Oriente y Norte de África, sus niveles de pobreza extrema son más altos. (...) América Latina parece ser la región más desigual del mundo. Según el indicador de desigualdad del ingreso más generalizado, el índice de Gini, cinco de los diez países más desiguales del mundo se encuentran en América Latina. Uno de ellos— Brasil— supone casi una tercera parte de la población total de la región. Incluso los países más equitativos de América Latina tienden a ser más*

De manera particular, el caso Colombiano en el periodo 2002-2010, según fuentes oficiales, presenta logros en materia de pobreza, mientras que en términos de desigualdad no presenta mejorías. *Para el año 2010, la pobreza nacional fue 37.2 %, la urbana 33% y la rural 50%. En el mismo año, la pobreza extrema fue del 12.3%, 8.3% y 25.5% respectivamente. En el período 2002-2010 la pobreza nacional se redujo 12.2 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 5.2 puntos porcentuales. En el mismo período, la desigualdad de ingresos se mantuvo muy estable y continúa siendo muy elevada en el contexto regional (Coeficiente Gini, 0.57)¹³⁴.*

Carencias de la ciudadanía: Violación de derechos civiles y políticos

Según el reporte de la organización Freedom House¹³⁵ para el 2009, se considera a Colombia como un país parcialmente libre (las categorías que manejan son: libre, parcialmente libre y no libre). Esta estimación se hace a partir de la evaluación de unos indicadores que tienen que ver con los derechos políticos y las libertades civiles de los individuos de un país¹³⁶. En la categoría de los derechos políticos para el 2009 Colombia mantuvo una calificación de 3, mientras que en cuanto a las libertades civiles la calificación bajo un punto con respecto a los años anteriores (el rango de calificación va de 1 a 7, entendiendo por 1 la mejor calificación y 7 la peor; en el 2006 Colombia subió un punto en las dos categorías pasando de 4 a 3, rango que se mantuvo hasta el 2009).

desiguales que los más desiguales en Europa. La desigualdad en América Latina se debe sustancialmente a la extraordinaria concentración de ingreso en el sector de la población con mayor renta, y a su ausencia en el sector de la población más pobre. De este modo, la quinta parte más rica de la población en América Latina recibe cerca de tres quintas partes del ingreso total, mientras que la quinta parte más pobre recibe tan solo el tres por ciento. En cualquier otra región del mundo en desarrollo, los pobres reciben una mayor proporción del ingreso total. Aunque el grado de desigualdad varía mucho, casi todos los países latinoamericanos de los cuales tenemos datos son altamente desiguales. PURYEAR Jeffrey y MALLOY JEWERS Mariellen. Pobreza y Desigualdad en América Latina. En : INTER-AMERICAN DIALOGUE. (2009). Disponible en

< <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Politica%20Social%20Sintesis%20No%201%20Pobreza%20y%20Desigualdad%20en%20America%20Latina.pdf> >

¹³⁴ MESEP / MISIÓN PARA EL EMPALME DE LAS SERIES DE EMPLEO, POBREZA Y DESIGUALDAD. Declaración Comité de Expertos : Nueva metodología para la medición de la pobreza monetaria y cifras de pobreza extrema, pobreza y desigualdad 2002-2010. Disponible en <<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=DXInD1TENeU%3d&tabid=337>>

¹³⁵ Freedom House is an independent watchdog organization that supports the expansion of freedom around the world. Freedom House supports democratic change, monitors freedom, and advocates for democracy and human rights. We support nonviolent civic initiatives in societies where freedom is denied or under threat and we stand in opposition to ideas and forces that challenge the right of all people to be free. Disponible en <<http://freedomhouse.org/template.cfm?page=265>>

¹³⁶ Los derechos políticos permiten a la gente participar libremente en el proceso político, incluyendo el derecho para votar libremente por las distintas alternativas en las elecciones legítimas, competir por cargos públicos, pertenecer a partidos políticos y organizaciones, y elegir representantes que tienen un decisivo impacto en las políticas públicas y son responsables del electorado. Las libertades civiles tienen en cuenta la libertad de expresión y creencia, derechos asociativos y organizacionales, el estado de derecho, y la autonomía personal sin interferencia del Estado. FREEDOM HOUSE. Report data : Freedom in the World. Disponible en <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=363&year=2010>

El punto que se perdió en la calificación de las libertades civiles corresponde según la organización al incremento de los desplazados en el país, las ejecuciones extrajudiciales, y la represión violenta de las protestas y sus organizadores¹³⁷.

Con respecto a la situación de desplazamiento en el país, el reporte de la organización señala que *el feroz combate en la primera mitad del 2008 resultó en cerca de 270.000 nuevos desplazados, reportando el mayor incremento en 20 años*¹³⁸. Por otro lado señala que el grupo más afectado por el desplazamiento forzado en el país son los afro descendientes, con 3.8 millones de desplazados. Así mismo se señala que la población desplazada en general, es sometida a la estigmatización social, arrestos arbitrarios, explotación y situación de pobreza¹³⁹. Sumado a esto, al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas le preocupaba para el 2010, la *muy alta incidencia de desplazamiento forzado, más de 3.3 millones de personas al final de 2009 según el Estado parte, y la falta de medidas eficaces en materia de prevención y de atención*¹⁴⁰.

Por otra parte, según el CINEP (Centro de investigación y educación popular/Programa por la paz) entre el 2001 y 2010 se presentaron 562 casos de ejecuciones extrajudiciales y 1119 número de víctimas entre las que figuran 887 víctimas de ejecuciones extrajudiciales, 87 torturas, 36 heridos, 41 amenazas individuales, 63 desapariciones forzadas e involuntarias, y 214 detenciones arbitrarias¹⁴¹. Para mediados del 2010 el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas encuentra preocupante el *patrón extendido de ejecuciones extrajudiciales de civiles posteriormente presentados por la fuerza pública como bajas en combate; (...) las numerosas denuncias de que Directivas del Ministerio de Defensa que otorgaban incentivos y el pago de recompensas sin control y supervisión interno han contribuido a las ejecuciones de civiles; (...) y que la justicia militar siga asumiendo competencia*

¹³⁷ *Several scandals also roiled the country, including the collapse of a massive financial pyramid scheme and the sacking of the army's top general following revelations on a series of extrajudicial executions. Rural violence increased the rate of internal displacement and also raised tensions with indigenous groups, who subsequently marched to Bogota despite violence that resulted in one death and scores of injuries.* Disponible en <<http://freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2009&country=7587>>

¹³⁸ FREEDOM HOUSE. Report data : Freedom in the World. Disponible en <<http://freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2009&country=7587>>

¹³⁹ FREEDOM HOUSE. Report data : Freedom in the World. Disponible en <<http://freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2009&country=7587>>

¹⁴⁰ ONU. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. doc. CCPR/C/COL/CO/6. (2010), p.4. Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/hrc/docs/CCPR.C.COL.CO.6_sp.doc>

¹⁴¹ CINEP/PROGRAMA POR LA PAZ. Informe Especial. Falsos Positivos 2010 : clamor por la verdad y la justicia. (2011) p. 3. Disponible en <<http://www.rebellion.org/docs/128090.pdf>>

sobre casos de ejecuciones extrajudiciales donde los presuntos autores son de la fuerza pública¹⁴². En relación a este informe del Comité, la Comisión Colombiana de Juristas sostiene que *las recomendaciones del Relator sobre Ejecuciones extrajudiciales, referidas al importante papel del Consejo Superior de la Judicatura en la remisión de “todos los casos de presuntos homicidios cometidos por las fuerzas de seguridad” a la justicia penal ordinaria, la prohibición de toda clase de incentivos para los miembros de las fuerzas armadas por muertes en combate, la vigilancia del otorgamiento de recompensas a civiles por proporcionar información y, de manera especial, el impulso de las investigaciones por presuntas ejecuciones extrajudiciales, han sido incumplidas por el Estado colombiano*¹⁴³.

Por último, para la organización *Freedom House* la situación de violencia contra protestas indígenas, voceros de los trabajadores, activistas por la tierra y defensores de víctimas, ha restringido los derechos constitucionales que otorgan el derecho de libertad de asamblea y asociación.¹⁴⁴

Institucionalización del Particularismo: Situación general de corrupción en las entidades públicas a nivel central

Para dar cuenta del ambiente general de corrupción de las entidades públicas a nivel nacional durante los dos últimos periodos de gobierno, revisamos los informes que ha venido realizando la Corporación Transparencia por Colombia desde el año 2002. Los resultados del ITN (Índice de Transparencia Nacional)¹⁴⁵ para los periodos 2003-2005; 2007-2008 y 2008-2009¹⁴⁶, nos permiten caracterizar grosso modo cada uno de éstos periodos.

¹⁴² ONU. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. doc. CCPR/C/COL/CO/6. (2010), p. 4. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.COL.CO.6_sp.doc

¹⁴³ COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. Resumen Informe de seguimiento a las recomendaciones 9, 14 y 16 del Comité de Derechos Humanos de la ONU. (2010) Disponible en http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/inf_2011_n3_re.pdf

¹⁴⁴ *En 2008, soldados fueron capturados en un video disparando contra protestas indígenas quienes eventualmente marchaban desde el sur de Colombia hacia Bogotá para hacer oír sus quejas. Aunque el gobierno provee una amplia protección a cientos de trabajadores por los derechos humanos amenazados, varios activistas han sido asesinados por paramilitares. Uribe ha llamado a dichos activistas “portavoces del terrorismo” y cobardes. Estas observaciones y muchas veces casos entablados contra activistas sin fundamento legal son algunas veces interpretados como luz verde para su ataque físico. Desde 2006 hasta 2008, por lo menos 20 activistas por los derechos humanos y tierras fueron víctimas de asesinatos; quienes abogaban por los desplazados entraron en un alto riesgo principalmente por la acción de los paramilitares que buscaban suavizar las críticas por sus mal habidos activos.* FREEDOM HOUSE. Report data : Freedom in the World. Disponible en <http://freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2009&country=7587>

¹⁴⁵ *El Índice de Transparencia Nacional (ITN) mide el nivel de transparencia y los riesgos de corrupción de las entidades públicas del nivel central Nacional, tres ramas del poder público y órganos de control. Mayores niveles de transparencia significan menores riesgos de corrupción, y bajos niveles de transparencia, altos riesgos de corrupción. Tres factores recogen los diversos indicadores que el índice estima: **La Visibilidad** evalúa la disposición pública y permanente que tienen la entidad de aspectos relacionados con su gestión administrativa, la facilidad para acceder a esta información y la calidad de la misma; **El factor Sanción** evalúa los fallos de responsabilidad fiscal y disciplinaria,*

El promedio del ITN para las entidades públicas del año 2003, 2004 y 2005 fue de 62.57, 73.73 y 75.91 respectivamente, representado un incremento en los niveles de transparencia¹⁴⁷. Para el 2005 el porcentaje de las entidades públicas que se encontraban en un nivel de transparencia bajo, moderado, medio, alto y muy alto, fue de 12.90, 52.26, 30.97, 2.58, 1.29, respectivamente.

Por su parte, para el periodo del 2007-2008, el informe de resultados presenta un promedio del ITN de 69.5/100. Se señala *que sólo cuatro de las 138 entidades evaluadas se ubican en bajo riesgo de corrupción. El Banco de la República alcanza el primer lugar. Los mayores riesgos se presentan en el Congreso de la República, nueve corporaciones autónomas, la Comisión de Regulación de Energía y Gas, la Registraduría Nacional y cinco universidades regionales (...)* El promedio del ITN, 69.5/100, señala un deficiente nivel de transparencia en las entidades del nivel central de la administración pública. Este panorama se refleja más dramáticamente si se observa que 41% de las entidades evaluadas se ubica en riesgo medio y 17% en riesgo alto y muy alto de corrupción. Es decir, 56% de las entidades evaluadas gestionan su misión a través de opacos caminos administrativos. Sólo 3% de las entidades alcanzan riesgo bajo de corrupción y el restante 41% se clasifican en riesgo moderado, lo que significa que tienen en su haber un capital administrativo importante, el cual, con algunos ajustes, puede llevar a una mayor probidad en su gestión.¹⁴⁸ En cuanto a los promedios de transparencia de las ramas de poder, el informe destaca el grave desempeño de la rama legislativa. Mientras la Rama Judicial obtiene en el ITN un promedio de 76.1/100 y la Ejecutiva 74.9/100, calificación que las ubica en riesgo moderado, la Rama Legislativa sólo alcanza 39.2/100, ubicándose en muy alto riesgo. Si bien el Congreso de la República siempre ha obtenido calificaciones muy bajas

relacionados con conductas consideradas como corruptas en la legislación colombiana. De otro lado, mide la acción de las oficinas de control interno como mecanismos de autorregulación; **En el factor de Institucionalidad**, se evalúa el cumplimiento en la entidad de las normas que rigen la gestión de la misma, así como cumplimiento de los procesos y procedimientos que la institución ha propuesto para el cumplimiento de la misión.

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA [Consultado 1 oct. 2011] Disponible en <<http://www.transparenciacolombia.org.co/INDICES/IndicedeTransparenciaNacional/tabid/105/language/es-ES/Default.aspx>>

¹⁴⁶ Hay que tener presente que la metodología que se utiliza en la evaluación de los últimos dos periodos señalados fue modificada al ajustarse los factores e indicadores, así como el peso que se da a cada indicador sobre los resultados. Estos ajustes respondieron a cambios institucionales; la búsqueda de una evaluación de procesos más que de formalidades; y cambios en la normatividad colombiana en materia de función pública y procesos de gestión.

¹⁴⁷ El informe de Resultados 2004-2005 señala que *por primera vez en la historia del Índice de Transparencia, veinte entidades de las 155 evaluadas, que corresponden al 12.9%, se ubican en riesgo bajo de corrupción y por tanto, en un alto nivel de transparencia. Así mismo, disminuye notablemente la presencia de entidades en riesgo alto y muy alto de corrupción, al pasar de 36 % en 2003 a 3.84%. De la misma manera, aumentan de manera significativa las entidades en riesgo moderado al pasar de 27% en 2003 a 52.26% en 2005.* CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA [Consultado 1 oct. 2011] Disponible en <<http://www.transparenciacolombia.org.co/INDICES/IndicedeTransparenciaNacional/tabid/105/language/es-ES/Default.aspx>>

¹⁴⁸ CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Colección Documentos Observatorio de Integridad No.10. Índice de Transparencia Nacional – Resultados 2007-2008 (2009) p. 29. [10 oct. 2011] Disponible en <<http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/ITN%202007-2008/ITN%20Resultados%2007-08.pdf>>

en el ITN, es la primera vez que está tan lejos del promedio de las demás Ramas del Poder Público¹⁴⁹. Otro aspecto relevante a destacar son los resultados que presentan los controles internos y públicos de las entidades. El informe señala que *el promedio de los órganos de control y el Ministerio Público, 71.8/100, está por debajo del obtenido por sus sujetos de control. Lo anterior, aunado al bajo promedio de las entidades en los avances en el control interno, 69/100 y la apenas aceptable calificación de la gestión de las oficinas de control interno disciplinario, 76/100, ratifican lo ya conocido: el sistema de pesos y contrapesos en Colombia está amenazado por un débil ambiente de control tanto en el control institucional, como en la autorregulación de las entidades*¹⁵⁰. Por otra parte, se señala que los ministerios no alcanzan el nivel esperado. *Se destaca la calificación del Ministerio de Educación, la única de estas entidades que se ubica en bajo riesgo de corrupción. Ocho de los Ministerios se encuentran en riesgo moderado, tres en riesgo medio y uno en alto riesgo, el Ministerio del Interior y de Justicia*¹⁵¹.

Los Resultados de la medición 2008- 2009 muestran un promedio del ITN de 75.3 puntos que señala que *a pesar del aumento en la calificación – en relación a la evaluación 2007 – 2008 -, un porcentaje alto de entidades (44%) sigue con niveles de riesgo de corrupción alarmantes. En medio de estas regulares calificaciones se destaca que por primera vez en la historia de esta medición, 9 entidades logran obtener puntajes superiores a los 90 puntos. Preocupa, sin embargo, que sólo el 8% de las entidades tradicionales estén en riesgo bajo de corrupción. Es decir, sólo 11 entidades. El 8.7% de las entidades muestran riesgo Alto de corrupción, lo que corresponde a 12 entidades evaluadas. El 26.2% de las entidades están en riesgo Medio de corrupción, lo que corresponde a 36 entidades evaluadas. El 56.2% de las entidades se encuentran en riesgo Moderado de corrupción, lo que corresponde a 77 entidades evaluadas*¹⁵².

La rama legislativa muestra el menor promedio de calificación con 39.7 puntos. Dentro de la rama Legislativa, la peor calificación es la del Senado de la República, entre otras cosas porque no entregó información a Transparencia por Colombia. Dentro de la rama Judicial, el puntaje se vio afectado por el bajo desempeño del Consejo Nacional de la Judicatura. En la rama Ejecutiva, el Ministerio de Educación se mantuvo entre los cinco primeros lugares. Por otra parte, es notoria la mejoría en universidades por el trabajo de fortalecimiento institucional apalancado desde el Ministerio de Educación. Por otra parte, en la rama Ejecutiva se ve un descenso importante en ministerios como el de Transporte, Agricultura, Ambiente, Vivienda y Desarrollo

¹⁴⁹ Ibid.,p. 32

¹⁵⁰ Ibid, p. 34

¹⁵¹ Ibid, p. 33

¹⁵² CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA [Consultado 10 oct. 2011] Disponible en <<http://www.transparenciacolombia.org.co/INICIO/tabid/36/ctl/Details/mid/375/ItemID/256/language/es-ES/Default.aspx>>

Territorial y Comunicaciones. Los órganos de control muestran el mejor promedio de calificación con 79 puntos¹⁵³.

Institucionalización del Particularismo: Casos de Corrupción Oficial y Transparencia del Gobierno

En cuanto a los casos de corrupción del gobierno central, tomamos en cuenta el último reporte, 2010, que presentó el Departamento de Estado de los Estados Unidos al Congreso norteamericano sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia. La sección 4 del informe evalúa la corrupción oficial y la transparencia del gobierno, destacándose el caso de Agro Ingreso Seguro, Fondelibertad, y los vínculos de paramilitares con sectores del gobierno. Sumado a esto, otros casos de corrupción para el periodo que estamos analizando, cobran gran relevancia en la opinión pública, entre ellos el escándalo político denominado Yidispolítica y el caso de corrupción del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-.

El programa del Ministerio de Agricultura, Agro Ingreso Seguro, con el cual se buscaba proveer de subsidios a los agricultores colombianos, es objeto de investigación judicial al detectarse casos de corrupción, en los que varios ex funcionarios y beneficiarios del programa están siendo investigados por la Fiscalía, entre estos el propio ex ministro Andrés Felipe Arias y el ex viceministro Juan Camilo Salazar. Este último, para enero del 2012 fue sentenciado a diez años y tres meses, por el cargo de delitos de peculado y celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales. A pesar de que se ha generado una gran polémica alrededor de la sentencia, por lo que la defensa de Salazar apelará la condena, su compromiso con la Fiscalía se mantiene, así como sus declaraciones sobre Andrés Felipe Arias, en las que ha mantenido que nada se hizo a espaldas de este¹⁵⁴. Por su parte a mediados del 2011 el ex ministro Arias fue suspendido e inhabilitado por 16 años para ocupar cargos públicos por el Ministerio Público¹⁵⁵, y se encuentra bajo medida de aseguramiento por cargos imputados por

¹⁵³ CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA [Consultado 10 oct. 2011] Disponible en <<http://www.transparenciacolombia.org.co/INICIO/tabid/36/ctl/Details/mid/375/ItemID/256/language/es-ES/Default.aspx>>

¹⁵⁴ Restrepo usó la paz como un negocio : Fiscalía. En : Semana.com (10 febr. 2012) Disponible en

<<http://www.semana.com/nacion/restrepo-uso-paz-como-negocio-fiscalia/171873-3.aspx>>

¹⁵⁵ En este artículo se tratan otros casos de funcionarios involucrados en el caso de AIS. Caso AIS: inhabilitan por 12 años a exfuncionario del Minagricultura. En : Semana.com. (17 ener. 2012) Disponible en

<<http://www.semana.com/nacion/caso-ais-inhabilitan-12-anos-exfuncionario-del-minagricultura/170496-3.aspx>>

la Fiscalía relacionados con peculado por apropiación a favor de terceros y contrato sin cumplimiento de requisitos legales¹⁵⁶.

El caso de la Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal creada mediante el decreto 4320 del 2010, Fondelibertad¹⁵⁷, tiene que ver con presuntas irregularidades en la contratación en las que se han visto involucrados la ex directora del CTI Marilú Méndez y el ex director de Fondelibertad Harlan Henao, quienes renunciaron a su cargo a finales del 2010 tras ser abiertas investigaciones en su contra. Entre las acusaciones que varios medios de comunicación hicieron y la Fiscalía investiga, se destaca *el favorecimiento con contratos a conocidos y familiares, despilfarro de recursos y compras de equipos inútiles*¹⁵⁸.

Por su parte, el fenómeno derivado de los vínculos entre congresistas, autoridades locales y funcionarios públicos con grupos paramilitares llamado *Parapolítica*, fue uno de los asuntos más sonados en el país durante el periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Una de las consecuencias más importantes que hubo en el país a causa de estos escándalos políticos fue, a parte de la pérdida de legitimidad del Congreso de la República, dirigentes políticos y entidades del Estado, el fuerte enfrentamiento que se desató entre la Corte Suprema de Justicia –órgano encargado del juzgamiento de funcionarios con fuero especial- y el Presidente de la República, en tanto que sumado al ya inherente desprestigio de la clase política en el proceso, se buscaba desprestigiar a los organismos judiciales y magistrados encargados de investigar y fallar los casos de *Parapolítica* que se estaban presentando. A su vez, el escándalo de la *Parapolítica* afectó la legitimidad de instituciones como el DAS, el cual se ha visto comprometida con diversas acciones ilegales que han llevado a que directores como Jorge Noguera sean destituidos y juzgados penalmente, a pesar de haber contado con el apoyo del presidente Uribe de manera permanente.

¹⁵⁶ Andrés Felipe Arias tenía en sus manos el dominio de AIS : Fiscalía. En : Semana. com (12 oct. 2011) Disponible en <<http://www.semana.com/nacion/andres-felipe-arias-tenia-manos-dominio-ais-fiscalia/165693-3.aspx>>

¹⁵⁷ (...) *encargada de coordinar los recursos humanos y materiales para la lucha contra el secuestro y demás delitos atentatorios contra la libertad personal* . COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Disponible en <http://www.fondelibertad.gov.co/web/quienes_somos.html>

¹⁵⁸ Imputarán cargos contra ex directores del CTI y de Fondelibertad. En : Semana. com (4 agost. 2011) Disponible en <<http://www.semana.com/nacion/imputaran-cargos-contra-exdirectores-del-cti-fondelibertad/161702-3.aspx>>

El fenómeno de la parapolítica habría que entenderse como la infiltración del narcotráfico en el mapa político colombiano, que a la postre, sumándose a la caracterización que estamos haciendo, nos dejaría ante una democracia delegativa con visos de mafia¹⁵⁹.

Aunque el narcotráfico venía penetrando desde los años ochenta la política colombiana¹⁶⁰, con la presencia narco paramilitar, nos encontraríamos ante un caso sin precedentes. *En 2002 los congresistas electos con apoyo del narco paramilitarismo obtuvieron el 34% de las curules y más de dos millones de votos, equivalentes al 25% de la votación para Senado. Ocho de cada diez de esos congresistas entraron a hacer parte de la coalición del Presidente Uribe y cogobernaron con él desde entonces. En 2006 casi todos los congresistas de la parapolítica fueron reelegidos y mantuvieron la misma proporción y representatividad dentro de la coalición de gobierno¹⁶¹. (...) Como parte de la coalición gubernamental, los parapolíticos tuvieron mayor espacio y legitimidad política para consolidar estrategias de monopolización de los vínculos institucionales entre el orden subnacional y el nacional. Por ejemplo, mantuvieron o incrementaron su representación electoral en alcaldías y gobernaciones, impusieron a sus allegados en instancias regionales del ejecutivo nacional, como las universidades públicas y las Corporaciones Autónomas Regionales, y penetraron también instancias regionales de carácter judicial y de seguridad, como las Direcciones Seccionales de la Fiscalía y el DAS¹⁶². (...) desde 2002, a través del Congreso se han tramitado reformas legales y constitucionales de hondo calado institucional como la reelección, la modificación del sistema penal, la creación de un régimen de justicia transicional y otras múltiples reformas económicas, políticas y electorales¹⁶³.*

Una característica importante de la función de los parapolíticos en el Congreso, así como en general la bancada de Uribe, tuvo que ver con el apoyo de iniciativas del gobierno, que a la postre beneficiarían intereses tanto legales como ilegales. *Los ilegales no lograron por su cuenta o por*

¹⁵⁹ *Las autodefensas contrainsurgentes desaparecieron en los años ochenta, dando paso al narco paramilitarismo. Lo que se expandió a lo largo de los noventa y se desmovilizó desde 2003, bajo el marco legal de Justicia y paz, fue la federación de carteles del narcotráfico más poderosa que haya tenido Colombia en su historia: las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC. LÓPEZ HERNÁNDEZ, Claudia. La refundación de la patria : de la teoría a la evidencia. En : _____. Y refundaron la patria... : de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el estado colombiano. Bogotá : Random House Mondadori, 2010, p.48*

¹⁶⁰ *Cuando el narcotraficante Pablo Escobar se hizo elegir a la Cámara de Representantes por Antioquia en 1982, entró como suplente de una lista con 16650 votos, que equivalían al 0.2% del total de votos depositados para el Senado ese año. Pese a haber sido electo, o más bien por ello, Pablo Escobar fue denunciado por la prensa, por el Gobierno y por el Ministro de Justicia de la época y tuvo que dejar su curul al año siguiente. El entonces jefe del Cartel de Medellín pasó a la clandestinidad y fue fuertemente perseguido por el Estado hasta que fue dado de baja en 1993. En 1994, con el llamado "Proceso 8000", se comprobó que el cartel de Cali penetró de manera masiva el Congreso y la campaña presidencial. Los condenados por el proceso 8000 obtuvieron el 12% de las curules con cerca de 900000 votos, equivalentes al 8% de la votación para Senado. Si se suman algunos investigados no condenados se llega hasta una cifra equivalente al 12% de la votación para Senado. Además de penetrar el Congreso, el cartel de Cali fue determinante en la victoria presidencial de Ernesto Samper, a quien financió con varios millones de dólares. Ibid., p. 33*

¹⁶¹ Ibid., p.33

¹⁶² Ibid., p.44

¹⁶³ Ibid., p.69

cuenta exclusiva de sus más allegados concretar su interés primario: la reducción de su exposición penal, como lo constata el hecho de que el proyecto de no extradición haya sido archivado. En cambio, los legales e híbridos sí lograron concretar varios intereses comunes, por ejemplo, exenciones tributarias y otros beneficios en proyectos agroindustriales que pueden capitalizar actores e intereses tanto legales como híbridos. También lograron bloquear normas que podían afectar y sancionar a sus allegados políticos, como normas sancionatorias por responsabilidad política previstas en las reformas políticas. Exceptuando Justicia y Paz, la evidencia indica que las modificaciones normativas que pueden beneficiar intereses ilegales no son aprobadas en el Congreso si se intentan de forma expresa y si son de iniciativa de los congresistas o de los investigados, pero pasan si son iniciativa del Gobierno y están planteadas de forma imprecisa, de manera que en principio benefician intereses legales, pero sin adoptar medidas específicas para prevenir que las usufructúen también intereses ilegales.

Por otra parte, aunque los paramilitares no serían los únicos detrás del narcotráfico, ya que grupos guerrilleros como el EPL lo estarían también, la participación de los paramilitares en el cambio del mapa político colombiano sería determinante y exitosa, dadas sus características – un carácter pro estatal, un proyecto pro capitalista y político coincidente con el de fuerzas de capital social sofisticado, ascendente e influyente¹⁶⁴- las cuales difieren sustancialmente de las de las guerrillas- un carácter anti estatal, un proyecto político anticapitalista y marxista y el acceso un capital social pobre y marginado¹⁶⁵-; por lo que contarían con un capital social mucho más importante -*el puente estructural más recurrente es un senador y un alto funcionario del ejecutivo-* que con el que contaría la llamada farcpolítica - *el puente estructural más recurrente es un líder comunitario o un político local o regional*-¹⁶⁶.

Con respecto a las explicaciones que se atribuyen al éxito de los narco paramilitares en la penetración del Estado, se podría revisar otro factor que da cuenta del capital social del que hablábamos anteriormente. (...) *otro factor determinante de su rápida expansión militar y política fueron los llamados “Pepes” (Perseguidos por Pablo Escobar), una alianza entre políticos, agentes de la fuerza pública y narcotraficantes disidentes de los carteles de Medellín, Cali y norte del Valle, que se unieron para dar de baja al capo Pablo Escobar en 1993. Con el proceso 8000 cayeron en desgracia los jefes del cartel de Cali, pero los*

¹⁶⁴ Ibid., p.47

¹⁶⁵ Ibid., p.47

¹⁶⁶ Ibid., p.64

*demás socios de los Pepes pasaron luego a ser jefes de las AUC y capitalizaron la red de relaciones que tenían con élites, políticos y miembros de la fuerza pública*¹⁶⁷.

Una reflexión que nos sugiere todo lo anterior, entre otros procesos que explican las relaciones entre elites locales, gobierno central y paramilitares, es que *el conflicto colombiano es actualmente más económico, más criminal y más político* de lo pensado, o (...) *en otros términos, hay criminalización de la política y de la guerra y politización del crimen*¹⁶⁸. Esto difiere del pensamiento dominante que se impondría, legitimando políticas como la de la Seguridad Democrática, en el que se consideraba que (...) *en la medida en que las vinculaciones criminales de la guerra eran crecientes y obvias, y en que las dimensiones de la guerra eran cada vez más inobjetables, la conclusión tanto de académicos como de tomadores de decisiones era que la guerra se había despolitizado. A más economía, menos política. Y a menos política, más espacio para la solución puramente militar.*¹⁶⁹.

Por último, el caso de Yidispolítica tiene que ver con el escándalo político en el que se reveló que para la aprobación en el Congreso de la República del proyecto de Reforma Constitucional que permitiera la Reelección Presidencial, con la que Uribe logró ser reelegido, se concedieron dádivas a miembros del cuerpo legislativo, por parte de funcionarios del Gobierno Nacional, entre los que se destaca el ex ministro Sabas Pretelt de la Vega, *inhabilitado por la Procuraduría General de la Nación para ejercer cualquier cargo público por 12 años*¹⁷⁰, e investigado por la Fiscalía. La actitud del gobierno frente al escándalo y las acusaciones de la Corte Suprema de Justicia al sentenciar por cohecho a la ex Representante de la Cámara Yidis Medina y pedir a la Corte Constitucional revisar la legitimidad de la Reforma, fue de rechazo ante las determinaciones de la Corte y, en cambio, de disposición ante un conveniente –dado su altos índices de popularidad¹⁷¹- referendo para legitimar su gobierno ante la opinión pública. Además una

¹⁶⁷ Ibid., p.48

¹⁶⁸ Ibid., p.17

¹⁶⁹ GUTIÉRREZ, Francisco. Nuestra guerra sin nombre : transformaciones del conflicto en Colombia. Bogotá : Norma, 2006, p. 16-17

¹⁷⁰ Sabas Pretelt interfirió en el trámite legislativo de la reelección. En : Semana.com (24 agost. 2010) Disponible en <<http://www.semana.com/nacion/sabas-pretelt-interferio-tramite-legislativo-reeleccion-procuraduria/143514-3.aspx>>

¹⁷¹ *Las cifras de popularidad del Presidente Álvaro Uribe Vélez durante sus ocho años de gobierno son históricas(...). Si se promedia la favorabilidad del Presidente Uribe durante los ocho años de gobierno, ésta llega a un 72 por ciento. Más aún, cuando Uribe entra al gobierno en 2002 llega con 69 por ciento y ahora se va con 75 por ciento, seis puntos por encima luego de ocho años de permanecer en la Casa de Nariño (...). Al compararlo con anteriores gobernantes las diferencias son muy significativas. César Gaviria, quien gobernó entre 1990 y 1994, al terminar su gobierno alcanzó un 53 por ciento de imagen favorable. Ernesto Samper Pizano, (1994-1998) que tuvo un gobierno marcado por el llamado Proceso 8.000, finalizó su periodo con 30 por ciento de favorabilidad y Andrés Pastrana (1998-2002) terminó con un lánguido 21 por ciento de popularidad, el que se atribuye a los fracasos del proceso de paz con las Farc y a la crisis económica del año 99. LONDONO, Jorge. La de Uribe, una histórica popularidad. En : El Colombiano. (6 agost. 2010). [Consultado 31 oct. 2011] Disponible en*

cuestión que ha quedado sin resolver es la responsabilidad de aquellos que pagaron para que otros pecaran.

Ausencia de accountability horizontal: Acciones ilegales del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS

El reporte del 2010 del Departamento de Estado norteamericano que evalúa la promoción y amparo de los derechos humanos por parte del Estado Colombiano, se refiere al caso del DAS al señalar la violación del derecho a la integridad personal de magistrados de las altas cortes, organizaciones y activistas de los derechos humanos, líderes de oposición, periodistas y el vicepresidente, al incurrir dicha agencia, en el marco de investigaciones a organizaciones terroristas, en el monitoreo de conversaciones telefónicas sin autorización judicial. A la vez se tiene en cuenta reportes de prensa que indican que la vigilancia del DAS incluyó monitoreo físico de las personas y sus familias, interceptaciones telefónicas y del correo electrónico, y recopilación de información personal y financiera. Se habla también de los hallazgos del CTI entre los que cuentan estrategias de persecución y vigilancia, así como estrategias para perturbar el desarrollo de las actividades de grupos de derechos humanos a través de inteligencia ofensiva, incluyendo trampas y amenazas de muerte¹⁷².

En este mismo sentido, para el 2010, el Comité de Derechos Humanos de la ONU en el Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, *nota que varios funcionarios, entre ellos varios ex directores, del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la agencia de inteligencia dependiente de la Presidencia de la República, están siendo investigados por actividades ilegales de seguimiento, realizado de manera sistemática desde 2003 contra organizaciones internacionales y regionales, defensores de derechos humanos, periodistas y operadores de justicia. Al Comité le preocupa el seguimiento y las amenazas que han sufrido magistrados de la Corte Suprema de Justicia por agentes de inteligencia*¹⁷³.

¹⁷² <http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/la_de_uribe_una_historica_popularidad/la_de_uribe_una_historica_popularidad.asp>

¹⁷² U.S. DEPARTMENT OF STATE. 2009 Human Rights Reports : Colombia. Disponible en <<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2009/wha/136106.htm>>

¹⁷³ ONU. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. Doc. CCPR/C/COL/CO/6. (29 jul. 2010), p.5. Disponible en

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.COL.CO.6.Add.1_sp.pdf>

Por su parte, en el reporte de investigación de la organización internacional *Reporters sans Frontieres* sobre las acciones del DAS titulado “Chuzadas” se afirma que los medios de comunicación colombianos han sido objetivos de los servicios de inteligencia, y se resaltan varios puntos entre los que vale la pena rescatar uno que entrevé la relación entre el talante del gobierno y las acciones del DAS:

Álvaro Uribe había estado en el poder por más de un año y el proceso de “desmovilización” paramilitar estaba oficialmente andando. La lucha contra las FARC fue continuada y podría después debilitar al grupo guerrillero. Pero primero tenía que darse en la cabeza de la gente que el fin del conflicto era inminente y que el retorno al orden estaba en las cartas. Desde el 2003 hacia adelante el objetivo era claro. (...) Aquellos periodistas, políticos de oposición y defensores de los derechos humanos eran una molestia que a través de sus críticas podrían dañar un ambicioso proyecto de seguridad. “Uribe quería al 100% el soporte de la gente no quería ninguna señal de debilidad”, dijo el editor de un periódico¹⁷⁴.

Es evidente que frente al ambicioso proyecto de seguridad del que hablan organizaciones como *Reporters sans Frontieres*, era muy relevante para el país, que se alzarán voces en torno al desarrollo de procesos como por ejemplo, la desmovilización de paramilitares¹⁷⁵ y falta de garantías para las víctimas¹⁷⁶.

¹⁷⁴ REPORTERS SANS FRONTIERES. Investigation Report : The activities of the Administrative Department of Security-Colombia. (2010) Disponible en http://www.rog.at/100528_Chuzadas.pdf

¹⁷⁵ El Comité expresa preocupación por la Ley N.º 975 de 2005 (La Ley de Justicia y Paz), ya que a pesar de la afirmación del Estado parte (párr. 49 de su informe y en las respuestas orales) que la ley no permite amnistías para estos crímenes, en la práctica existe impunidad para un gran número de graves violaciones de derechos humanos. Entre los más de 30 000 paramilitares desmovilizados, la gran mayoría no se han acogido a la Ley N.º 975 de 2005 y falta claridad acerca de su situación jurídica. El Comité observa con preocupación que se ha logrado solamente una sentencia condenatoria contra dos personas y se han abierto pocas investigaciones, a pesar de la sistemática violencia relevada en las versiones libres de los paramilitares postulados. El Comité también observa con preocupación, información que revela que el accionar de nuevos grupos emergentes después de la desmovilización en distintas partes del país concuerda con el opus moderandi de los grupos paramilitares señalados. El Comité destaca que la adopción de la Ley 1312 en julio de 2009 sobre la aplicación del principio de oportunidad puede conducir a la impunidad, si la renuncia a la persecución penal se ejerce sin tener en cuenta la normativa de derechos humanos, constituyendo en consecuencia una violación del derecho de las víctimas a obtener un recurso efectivo. El Comité señala al Estado parte, de acuerdo a su Observación general N.º 31 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004), que “la obligación general de investigar las denuncias de violación de modo rápido, detallado y efectivo por organismos independientes e imparciales... (y que) el problema de la impunidad respecto de estas violaciones, cuestión de permanente preocupación del Comité, puede ser un elemento importante que contribuye a la repetición de las infracciones” (Artículos 2, 6 y 7). (...) El Comité le preocupa que la extradición por orden del poder ejecutivo de jefes paramilitares a los EEUU para responder a cargos de narcotráfico ha resultado en una situación que obstaculiza la realización de investigaciones acerca de su responsabilidad por graves violaciones de derechos humanos. En consecuencia, las extradiciones bajo estas condiciones impiden el derecho a la justicia, verdad y reparación de las víctimas y contravienen la responsabilidad del Estado parte de investigar, enjuiciar y castigar las violaciones de los derechos humanos (Artículos 2, 6 y 7). ONU. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. Doc. CCPR/C/COL/CO/6. (29 jul. 2010), p.2. Disponible en

http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.COL.CO.6.Add.1_sp.pdf

¹⁷⁶ El Comité observa que al final de 2009, 280.420 víctimas se habían registrado en el marco de la Ley N.º 975 de 2005 y le preocupa que hasta la fecha solo se ha otorgado reparación para víctimas por vía judicial en un solo caso. El Comité observa la creación de un programa de reparación por vía administrativa (Decreto 1290 de 2008) y su gradual implementación; sin embargo, le preocupa que este programa se base en el principio de solidaridad y, a pesar de referirse a la responsabilidad subsidiaria o residual del Estado, no reconoce claramente el deber de garantía del Estado. Al

En este mismo sentido la organización *Freedom House* señala en su informe para el 2009 sobre Colombia, que *la administración de Uribe ha repetitivamente cuestionado el patriotismo de los periodistas y los ha acusado de tomar vías antigubernamentales y de tener lazos con la guerrilla. Calumnia y difamación permanecen criminalizadas, y la incidencia de estos cargos se incrementa durante el 2008*¹⁷⁷.

Debilidad del accountability (control) vertical: el Estado de opinión

En este punto resulta necesario incluir al anterior análisis, sobre la ausencia de accountability horizontal, una lectura sobre las debilidades del control vertical en los procesos electorales sobre los que marcha nuestra democracia, si consideramos la gran relevancia que el gobierno de Uribe Vélez le dio al llamado *Estado de opinión* en la discusión que se abrió en el país en torno a la reelección presidencial del 2006. En un artículo de Freddy Cante titulado *¿Son libres los votantes en Colombia?*¹⁷⁸ el autor revisa la otra cara del accountability horizontal, también sugerida por O'Donnell, al señalar que *los llamados controles verticales son frágiles pues la ciudadanía resulta manipulable e influenciable por los llamados formadores de opinión*¹⁷⁹.

En el llamado Estado de opinión realizado por Uribe y sus seguidores para avanzar en el proceso de reelección, aludiendo a la importancia de la voluntad ciudadana por encima de otros poderes, como el que representaba el fallo de la Corte Constitucional, podemos encontrar serios limitantes si tenemos en cuenta que *la mal llamada voz del pueblo es, tal vez, la voz de los formadores de opinión y moldeadores de preferencias electorales*¹⁸⁰.

En el artículo citado se mencionan dos aspectos sobre la influencia mediática en los ciudadanos: la fijación de la agenda, es decir lo que los ciudadanos van a asumir como *la*

Comité le preocupa la discrepancia entre las disposiciones normativas y su implementación. En la práctica la reparación tiende a tener carácter de asistencia humanitaria y hasta la fecha no contempla una reparación integral. Es de preocupación para el Comité que el Decreto 1290 no reconozca víctimas de agentes del Estado. El Comité lamenta que hasta la fecha no se ha puesto en marcha medidas para la reparación colectiva (Artículo 2). ONU. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. Doc. CCPR/C/COL/CO/6. (29 jul. 2010), p.3. Disponible en

¹⁷⁷ http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.COL.CO.6.Add.1_sp.pdf

FREEDOM HOUSE. Report data : Freedom in the World. Disponible en <http://freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2009&country=7587>

¹⁷⁸ CANTE, Freddy. ¿Son libres los votantes en Colombia? En : Desafíos. Vol. 23, No. 1 (2011); p. 15-55

¹⁷⁹ Ibid., p. 20

¹⁸⁰ Ibid., p. 19

realidad a partir de lo que les presentan los medios de comunicación, y la fijación de aquello que se piensa u opina sobre estos temas o *realidad*; y se analizan aspectos como el impacto que tuvo en el electorado para las elecciones presidenciales del 2002, el haber fijado en la agenda, la crisis gubernamental para dar salida al conflicto armado y en general el recrudecimiento de éste, así como la influencia que puede tener sobre el electorado las encuestas o sondeos sobre la intención de voto.

En últimas, lo que queremos cuestionar en este apartado, es la desproporcional elevación de la opinión de los ciudadanos (control vertical) sobre otros controles como el constitucional, perdiendo de vista que la libertad de los electores puede verse limitada por sutiles estrategias de mercadeo político o por la influencia mediática.

Los Consejos Comunales de Gobierno como tribuna del líder autoritario

Para mostrar el manejo autoritario (típico de *la otra institucionalidad* del modelo de *democracia delegativa* que nos sugiere O'Donnell) y la teatralidad del líder o salvador supremo en el contexto de los CCG, citamos a continuación, al menos tres de los casos en los que el Presidente Álvaro Uribe Vélez, quién presidía los CCG, se saltó la institucionalidad.

Durante el CCG que tuvo lugar en el municipio de Corozal, Sucre el mes de febrero de 2003, el alcalde del municipio el Roble, Eudaldo León Díaz pidió protección para su vida al Presidente, anunciando durante su intervención que lo matarían, denunciando a los paramilitares de la región y a Salvador Arana, gobernador del departamento. A pesar de la denuncia, a los dos meses (5 de abril) fue secuestrado y 5 días después apareció sin vida¹⁸¹. Por su parte el gobernador Arana antes de ser condenado en 2006 y capturado (tras llevar dos años prófugo de la justicia) por el homicidio de Eudaldo León Díaz y vínculos con los paramilitares a cuarenta años de prisión, fue nombrado por Uribe embajador de Chile precisamente desde el año de la denuncia. Antes de que Arana fuera asesinado, durante el consejo comunal, el

¹⁸¹ El gobernador de la muerte. En : Semana.com. (nov. 2006). Disponible en <<http://www.semana.com/nacion/gobernador-muerte/98288-3.aspx>>

Presidente se dirigió a este pidiéndole que *no irrespetara a los funcionarios públicos con acusaciones infundadas*¹⁸².

Otro caso se dio en un Consejo de Seguridad en Buenaventura, en el mes de octubre de 2006, en donde Álvaro Uribe Vélez ordenó la captura inmediata, sin conductos regulares, sin juicio, sin competencia de las autoridades del caso, de Adolfo Chipantiza, Secretario de Gobierno de Buenaventura. *El consejo de seguridad que adelantaba el Presidente de la República en Buenaventura ocurría con toda normalidad. Iban 30 minutos de la reunión cuando de repente, el Presidente señaló de “indigno de ejercer sus funciones” al secretario de Gobierno del municipio Adolfo Chipantiza. Según el Jefe del Estado había recibido una información gravísima que ameritaba la acusación. El funcionario tenía vínculos con el narcotráfico. Como prueba el Presidente le pidió a su fuente, al comandante de la Brigada Fluvial de Infantería de Marina Número Dos, capitán de Navío, Héctor Pachón, que revelara en público la información que tenía. El oficial tomó el micrófono y lo denunció. Dijo que el secretario de Gobierno del municipio le pidió devolver una gran cantidad de cocaína que había sido incautada en el puerto. Según el capitán Pachón, el secretario de Gobierno, le propuso “que hiciéramos el cambio de una droga que habíamos acabado de incautar para evitar que se presentaran algunas muertes y algunas amenazas”. El Presidente, entonces, en tono firme pero sereno, preguntó: “¿Quién representa aquí a la Fiscalía? ¿Hay alguien de los jueces de la República? ¿Ustedes pueden ayudar a la Fiscalía en un procedimiento, señor director del DAS (Andrés Peñate)? Como no hay representantes de los jueces de la República voy a pedir lo siguiente: que el DAS, que tiene facultades de Policía Judicial, con el apoyo de los funcionarios de Fiscalía y de CTI, con la vigilancia de la Procuraduría y con su testimonio, conduzcan al secretario de Gobierno, ya, a donde los jueces, para que los jueces dispongan lo que deben disponer, que es capturarlo, porque nosotros tenemos que dar una batalla efectiva y con lealtad con la Patria, una batalla contra el narcotráfico. Procedamos, hágalo por favor, usted señor coronel, jefe de seguridad de la Presidencia lo conduce, lo conduce allá y nosotros seguimos con el consejo”*¹⁸³

Y por último, durante el CCG celebrado el día 17 de octubre de 2009 en Bogotá, siendo ya precandidato presidencial por el partido conservador, Andrés Felipe Arias, presentándose como un participante más, hizo una intervención *con documentos en mano* de 15 minutos (13

¹⁸² PINERES RICO, Laura. El top de Uribe en los consejos comunales. En : La Silla Vacía. (jul. 2010) Disponible en <<http://www.lasillavacia.com/historia/16428>>

¹⁸³ ¿Puede el jefe de Estado ordenar la captura de un ciudadano señalado de un delito? En : Semana.com (oct. 2006) Disponible en <<http://www.semana.com/on-line/puede-jefe-estado-ordenar-captura-ciudadano-senalado-delito/97737-3.aspx>>

minutos de tiempo extra) para hacer la defensa del programa de AIS, programa bandera del ministerio que lideraba bajo el gobierno de Álvaro Uribe¹⁸⁴. Una de las consecuencias que tuvo esta transgresión a las reglas de juego de los CCG, en donde las intervenciones de los participantes no debían superar los dos minutos, fue el derecho de réplica que interpuso Rafael Pardo ante la Cntv para que le dieran un espacio en otro consejo comunal, en el que manifestaría su oposición al programa de gobierno AIS.

Los casos anteriormente revisados dan cuenta de dos aspectos. Por un lado, el Presidente de la República respaldaba o condenaba, en el contexto mediáticamente importante que representaban los CCG, a quienes convenía en cada momento, a manera de castigo ejemplarizante en el caso de presuntos vínculos con el narcotráfico del Secretario de Gobierno de Buenaventura, o a modo de respaldo a quienes como el precandidato Arias y el gobernador Arana, eran simpatizantes a su gobierno y proyecto político. Por otro lado, es evidente el carácter de discrecionalidad que acompañaba las medidas que se adoptaban, pasando por encima de la institucionalidad, en donde el Presidente se constituyó en dos de los tres casos revisados, en juez de las causas que salieron a flote durante dichos consejos, en detrimento de los derechos civiles de quienes buscaban justicia al denunciar públicamente las amenazas recibidas, para el primer caso, y las pruebas que se tenían contra un funcionario, en el segundo caso. En el caso del trato especial a la intervención del entonces precandidato Felipe Arias, serían los derechos políticos de los demás ciudadanos y de los otros candidatos en la competencia electoral, los que se vieron violentados. Este salto de la institucionalidad se puede explicar, si consideramos que una de las características de los CCG, que revisaremos en el próximo capítulo, fue la centralidad del Presidente Álvaro Uribe Vélez en el proceso de toma de decisiones y el carácter de discrecionalidad que lo acompañó.

Algunas conclusiones

La persecución y estigmatización de diversas manifestaciones y acciones políticas promovidas por voces contrarias a las decisiones tomadas por el gobierno en diversos temas (sobre todo en materia de seguridad y desarrollo económico), sumado a una vasta popularidad sostenida durante ocho años de gobierno (en promedio del 72%), permiten entrever un tipo de gobierno muy cercano a lo que O'Donnell describe en su modelo de Democracia Delegativa.

¹⁸⁴ PIÑERES RICO, Laura. El top de Uribe en los consejos comunales. En : La Silla Vacía. (jul. 2010) Disponible en <<http://www.lasillavacia.com/historia/16428>>

Los casos de corrupción y ausencia de accountability horizontal que tuvimos en cuenta en este análisis, nos sugieren la presencia de un gobierno que traía unas prioridades establecidas sobre lo que necesitaba el país, y un equipo de trabajo encargado de concentrar todas las decisiones necesarias para desarrollar los objetivos que se fijó el gobierno. Por su parte, el corolario de esta relación política, la ciudadanía, se mantuvo firme al proyecto redentor que ofreció la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, esperando durante el desarrollo de este, el alivio de ver acalladas y perseguidas las voces que desaprobaban la gestión del gobierno, aunque para mantener dichas esperanzas el gobierno tuviera que recaer una y otra vez en casos de corrupción y violación de los derechos humanos, civiles y políticos de diferentes sectores sociales y personalidades del país.

Con esto se entiende la premisa central de la que nos habla O'Donnell que establece que *la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato* (aunque en este caso ni siquiera se respetó el mandato constitucional). *El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses¹⁸⁵ (...)* *De acuerdo con esta visión, el congreso, los tribunales, y las agencias estatales de control son estorbos interpuestos al apropiado desempeño de las tareas que han sido delegadas al ejecutivo por el electorado. Los esfuerzos del ejecutivo por debilitar estas instituciones, invadir su autoridad legalmente establecida y socavar su prestigio son el lógico corolario de esa visión¹⁸⁶*; mientras que el grueso de la ciudadanía juega un rol en el que *luego de la elección se espera que los votantes/delegadores vuelvan a ser una audiencia pasiva pero complaciente de lo que hace el presidente¹⁸⁷.*

Por su parte tanto la corrupción oficial como las acciones ilegales que se impulsaron para defender intereses híbridos (actores legales e ilegales), dan razón también de lo que O'Donnell señala como una de las consecuencias más importantes de este tipo de democracia en el que *se introducen fuertes sesgos, en términos de influencia sobre la elaboración e implementación de políticas, a favor de los intereses altamente organizados y económicamente poderosos, en países que inauguraron sus poliarquías en condiciones de aguda desigualdad¹⁸⁸.*

¹⁸⁵ O'DONNELL, Guillermo. Contrapuntos : Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires : Paidós, 1997, p. 293

¹⁸⁶ Ibid., p. 325

¹⁸⁷ Ibid., p. 394

¹⁸⁸ Ibid., p. 327

Enmarcados en este escenario, en donde las relaciones entre Estado y ciudadanía están regidas por la acción excluyente de un gobierno fortalecido como resultado del rechazo y persecución de voces contrarias a él, altos niveles de corrupción y niveles muy pobres en cuanto a la superación de las inequidades en el país, además de una ciudadanía esperanzada en las decisiones que este tomaba para el país, es urgente revisar qué tipo de participación y ciudadanía se promovió tras lo que se denominó -Estado comunitario-, y en programas concretos como los Consejos Comunales de Gobierno.

3. Incoherencia de la noción de “Estado comunitario” y retórica de la participación en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez

El término participación, en el sentido en que se emplea actualmente, apareció por primera vez en el Plan de Desarrollo del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986). Desde entonces, los presidentes incluyen el tema en sus propuestas de gobierno y en los planes que las concretan¹⁸⁹.

En este apartado nos interesa revisar el trasfondo filosófico-político del discurso de gobierno, bajo el que se pensaron las estrategias para la promoción de la participación en el país para el periodo 2002-2010. Para ello nos concentraremos en la manera en que dicha participación: aparece en el discurso oficial y queda aplazada ante otras prioridades en la agenda de gobierno.

3.1 La Participación en el Discurso de Gobierno: Una mirada a los Planes Nacionales de Desarrollo

En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 *Hacia un Estado Comunitario* se hace referencia a la participación ciudadana principalmente en el capítulo cuarto, en el que se traza el objetivo de incrementar la eficiencia y transparencia del Estado. La primera línea de acción que se propone en el plan, para el alcance de dicho objetivo, *Renovación de la Administración Pública*, busca la construcción de un *Estado Comunitario*, basado en unas directrices comprometidas con un Estado participativo, gerencial y descentralizado.

¹⁸⁹ VELÁSQUEZ Y GONZÁLEZ, Op. Cit., p. 114

Según el plan de desarrollo se busca fortalecer la participación ciudadana para la definición, ejecución y vigilancia de las tareas públicas, para lo que se propone: la formación de veedurías ciudadanas para el seguimiento del ejercicio de la administración pública en su conjunto, programas para entregar información en tiempo real a la ciudadanía sobre la gestión pública, y estímulos a la participación ciudadana y su relación con la administración pública, a nivel local y nacional, a través de mecanismos como los Consejos Comunales de Gobierno.

En cuanto al alcance de un Estado descentralizado, se trazan las siguientes líneas estratégicas: fortalecimiento de la democracia local y participación de la sociedad civil en la gestión pública; descentralización administrativa y fiscal; y ordenamiento territorial. En cuanto a la primera línea estratégica, el plan dice que *la participación activa y responsable de la comunidad debe comenzar desde el nivel local. Por esta razón, se buscará que la comunidad pueda participar en los procesos de toma de decisiones fundamentales para el municipio en las fases de planeación, ejecución y evaluación. En este contexto, los consejos comunales de gobierno constituirán un espacio primordial para la concertación estratégica entre la ciudadanía, las autoridades locales y el Gobierno Nacional*¹⁹⁰. Otras estrategias explícitas en el plan, tienen que ver con la educación ciudadana sobre los deberes y derechos de participación de la comunidad y la ciudadanía, y la necesidad de integrar comités y consejos locales con el ánimo de que la participación no se disgregue en intereses atomizados sectorialmente.

Por su parte en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, *Estado Comunitario: Desarrollo para todos*, se establecen una serie de estrategias en el capítulo sexto, *Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos*, con las que se espera, como requisito para tener un Estado Comunitario, *la construcción de una ciudadanía activa, participativa y que, a través del voto, elija sus mejores gobernantes y representantes, exigiendo de ellos la respuesta requerida a las necesidades del conjunto de la sociedad colombiana*¹⁹¹(...) *De esta manera, en el cuatrienio 2007-2010, será necesario consolidar el adecuado funcionamiento de la democracia representativa y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana*¹⁹².

¹⁹⁰ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario. p. 270. Disponible en

[<] <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>[>]

¹⁹¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario : desarrollo para todos. p. 379. Disponible en

<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=WSgQTUkodjQ%3D&tabid=65>[>]

¹⁹² Ibid., p. 383

Sin embargo, aunque son dos los objetivos que se plantean para el mejoramiento del Estado al servicio del ciudadano, el tema de la representación pareciera tener más desarrollo, mientras que lo referente a la participación queda apenas mencionado. Las estrategias propuestas para procurar un *fluido funcionamiento de las instancias representativas* (Registro e identificación de los ciudadanos colombianos; Mejorar las relaciones entre la rama ejecutiva y legislativa a nivel nacional y local; Fortalecimiento del sistema electoral; Fortalecimiento del sistema de bancadas y de los mecanismos de rendición de cuentas; Fortalecimiento del sistema de partidos) son antecedidas en el texto, por la presentación de las iniciativas legislativas promovidas en el anterior periodo por el gobierno nacional (Reforma Política mediante el Acto Legislativo 1 de 2003; Ley de Bancadas; Reforma para la reelección presidencial mediante el Acto Legislativo 2 de 2004; Ley de Garantías Electorales mediante la Ley 996 de 2005; Programa de ampliación de la producción y optimización de los sistemas de identificación y registro civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el Conpes 3323 de diciembre 20 de 2004) dándoles base y justificando la continuación de unas estrategias comprometidas con el mejoramiento del aspecto representativo de la democracia; mientras que lo referente al *mejoramiento en el desarrollo de los mecanismos de participación*, (Estrategias: Promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana y comunitaria y, en particular, la dirigida al control social de la gestión pública; Fortalecimiento de la Acción Comunal; Apoyo institucional a la democracia local y territorial) queda desprovisto en general, con excepción de la mención que se hace de los Consejos Comunales de Gobierno en otro punto, de antecedentes que evidencien esfuerzos encaminados al desarrollo de las estrategias presentadas para la promoción de la participación.

En otro punto, *Programa para la consolidación de un Estado eficiente y transparente*, se establece, entre otros, la participación ciudadana como un principio a seguir, *para construir, colectiva y concertadamente, políticas que estimulen la participación ciudadana, a través de proyectos compartidos que promuevan un sentido de pertenencia y confianza de los ciudadanos en la Administración*¹⁹³. Se enfatiza en la necesidad de continuar con los Consejos Comunales Gobierno en tanto que las 124 experiencias han dado muestra de se han adelantado 2346 tareas, entre las cuales han sido resueltas 1030, estaban en desarrollo 1087, y en proceso de ejecución 229.

¹⁹³ Ibid., 420

Además de los Consejos, se proponen otras acciones para el logro del objetivo propuesto, de las cuales sólo una más (noveno objetivo) parece estar respaldada por procesos ya impulsados por el gobierno, más que por objetivos esperados¹⁹⁴.

De la lectura de los dos Planes Nacionales de Desarrollo del gobierno en cabeza de Álvaro Uribe Vélez podemos concluir dos cosas. Por una parte a diferencia de lo que se hace en los capítulos que tratan el tema bandera del gobierno, la Seguridad Democrática, el asunto de la participación ciudadana, sus mecanismos, institucionalidad, entre otros, carecen de un diagnóstico que permita ver la coherencia entre el camino ya recorrido, y los objetivos y estrategias propuestos en los planes. En este mismo sentido, una segunda cuestión tiene que ver con la nula mención que se hace sobre los problemas endógenos de la participación ciudadana, siendo que esa es parte integral de grandes objetivos en los planes, como la Renovación de la Administración Pública y el Mejoramiento de Estado al servicio del ciudadano. A propósito de ésta mención despreocupada de la participación ciudadana, habremos de revisar la noción de Estado Comunitario en la que se respalda discursivamente todo el modelo de gobierno propuesto en los dos planes.

3.2 La Participación en el Discurso de Gobierno: Análisis de la noción -Estado Comunitario-

Con respecto a la noción de Estado Comunitario, nombre bajo el que se presentan los dos Planes Nacionales de Desarrollo, *Hacia un Estado Comunitario 2002-2006* y *Estado Comunitario: desarrollo para todos 2006-2010*, nos interesa en un primer momento revisar el discurso de gobierno que la fundamenta, y seguido a ello, revisar la tensión que puede haber entre los dos elementos que componen dicho slogan, Estado y comunidad.

¹⁹⁴ 1. Promover fondos de participación ciudadana y concursos para acceder a tales fondos; 2. Establecer procedimientos claros para la rendición de cuentas de todas las instituciones Públicas; 3. Promover acciones sobre pedagogía de la legalidad, tendientes a fortalecer la democracia, la gobernabilidad, la legitimidad y la credibilidad de lo público en la conciencia ciudadana; 4. Promover e implementar el programa de auditores visibles, de manera que permita la participación del ciudadano en la veeduría y control de las obras y proyectos públicos; 5. Desde el punto de vista de la "planeación participativa", el Gobierno Nacional, dentro de las posibilidades constitucionales y legales, seguirá apoyando al Sistema Nacional de Planeación como un instrumento idóneo de participación ciudadana en el proceso de formulación y diseño de políticas; 6. Poner en marcha el Plan Nacional de Control Social, cuyo objetivo es la articulación del trabajo de la Contraloría General de la República y las diferentes entidades del Gobierno Nacional que promueven el control social (Ministerio de Interior y Justicia, el DAFP, la Escuela de Alto Gobierno de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción). Lo anterior, con el fin de fortalecer dicho control, mediante el desarrollo de programas de formación a la ciudadanía, y organizar la oferta institucional de sensibilización, difusión, capacitación y acompañamiento; 7. Fortalecer y consolidar los consejos municipales de Juventud; 8. Impulsar las iniciativas normativas que permitan regular la participación; 9. Promover iniciativas civiles para la medición de los índices de percepción sobre la efectividad del Gobierno Nacional en el cumplimiento de objetivos y metas de política pública. Este tipo de mediciones conllevan a un aumento en la confianza de los ciudadanos en la Administración. Sobre este punto ya hay avances, como es el caso de Colombia Líder. Ibid., 421

En el discurso de gobierno, tres características son atribuibles a la noción de Estado Comunitario. *Un Estado Participativo que involucre a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales. Un Estado Gerencial que invierta con eficiencia y austeridad los recursos públicos. Y un Estado Descentralizado que privilegia la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria*¹⁹⁵.

Por otra parte, el Presidente se refiere a los conceptos originarios del Estado Comunitario como: *Primero, el Estado Social de Derecho. La participación ciudadana es un elemento fundamental del Estado Social de Derecho. Yo he creído siempre que hay que dar toda la posibilidad, reconocer todo el derecho de la ciudadanía a participar. Y ayuda muchísimo. Segundo (...) en la medida en que hay más participación de la comunidad, el gasto público es más eficiente y hay un gran camino para derrotar la corrupción. Otro elemento: a mí me ha preocupado mucho, históricamente, que en Colombia ha habido una actitud de apaciguamiento, de oferta de diálogo permanente a los grupos violentos, así ellos manifiesten que no están interesados en el diálogo, pero un gran desprecio para dialogar con las gentes colombianas, con los ciudadanos colombianos que viven de acuerdo con la Constitución y la Ley. Entonces dije: Colombia, lo que tiene que esforzarse es por dialogar con todos los ciudadanos de bien. Otro elemento: Yo creo que este dialogo contribuye muchísimo a evaluar el Estado. Pero antes que evaluar el Estado, contribuye muchísimo a fijar prioridades, establecer políticas, a hacerle seguimiento en la implementación y a evaluarlas. Una ciudadanía que participa en la toma de decisiones, en su ejecución, en su supervisión y en su evaluación. (...) Esta ayuda mucho, porque generalmente en las evaluaciones que se hacen al interior de los gobiernos, los gobiernos, en esas evaluaciones, no reconocen la dimensión de los problemas; cuando la comunidad entre, sí. (...) Me parece que se pueden agregar otras dos razones de origen: Una, yo he sentido históricamente al pueblo colombiano en un proceso creciente de rabia frente a las instituciones. Por eso me pareció muy importante este diálogo. Y, en ese tema de origen, hay otro elemento, que es el de que el pueblo colombiano sepa que todas las instituciones están a su alcance, que la democracia representativa no excluye la participativa, que la democracia representativa no implica que el acceso del pueblo colombiano a las instituciones tenga que ser un acceso intermediado.*¹⁹⁶

¹⁹⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario. p. 19. Disponible en:

◀ <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>

¹⁹⁶ Esta es parte de la respuesta que el Presidente dió a la pregunta *¿Presidente, cuáles son, para usted, los orígenes del Estado Comunitario?* En : CAMACHO; PAREJA Y BERNAL. Op. Cit., p. 10-15

Apartándonos de la connotación que el gobierno haya podido atribuir a su slogan *Estado Comunitario*, es pertinente dar mayor contenido a lo que este puede significar, o más bien, las tensiones que de este se derivan, al analizar sus dos componentes, el Estado y la Comunidad. Para dar cuenta de esta tensión, presentaremos una disertación teórica sobre las tensiones conceptuales entre Estado y comunidad, seguido de la lectura que hace James Scott sobre la resistencia de comunidades sin voz ante las decisiones del Estado, trayendo a colación dos casos, comunidad de paz de San José de Apartadó y las comunidades de indígenas del Cauca que participaron en la minga de 2008, que sirven de ejemplo para ver desde la realidad del país, la tensión de la que pretendemos dar razón aquí. Y por último presentaremos la lectura que hacen Álvaro Moreno y Fernando García sobre *El Estado Comunitario*.

Noción de Comunidad: atributos y la idea del bien común

A partir de la lectura que hace Michel Taylor sobre las condiciones sobre las que reposa la noción de comunidad, podemos dar cuenta de la tensión que supone asociar Estado con Comunidad. La comunidad consta de tres atributos: el primero y más importante tiene que ver con valores y creencias compartidas por un conjunto de personas. Segundo, existen relaciones directas, altamente interdependientes, y no especializadas entre los miembros de la comunidad. Esto implica que no son relaciones mediadas por *líderes, burócratas, representantes, instituciones como el Estado, códigos, abstracciones o reificaciones*¹⁹⁷. Tercero, las relaciones están determinadas por la reciprocidad, tratándose de una reciprocidad generalizada, donde se dan relaciones de ayuda mutua, cooperación y otras formas de compartir.

Las transacciones que se dan en dichas relaciones son altruistas y generalmente recíprocas, aunque no sea esto una condición tajante que obligue y condicione el altruismo. Cuando el receptor se encuentra en una situación difícil, la transacción puede no completarse, y sin embargo el lado material queda reprimido por el social. Para garantizar relaciones de reciprocidad es necesario pensar en la equidad económica y por lo tanto en la distribución de recursos, como condición funcional a la calidad de las relaciones entre los miembros de la comunidad. Cuando no hay equidad económica, pueden distanciarse los valores entre ricos y pobres, haciendo de sus relaciones algo menos directas e interdependientes.

¹⁹⁷ TAYLOR, Op. Cit., p. 26

La concentración de la fuerza y la división de las labores políticas debe ser mínima. Las relaciones de reciprocidad se garantizan entendiendo que *los recursos económicos y el control de la fuerza son las dos bases más importantes para el ejercicio del poder, y la igualdad y su distribución deben ser un largo camino para asegurar que hay una total igualdad en el ejercicio del poder*¹⁹⁸.

Por último, para que prevalezcan dichos atributos, la comunidad debe ser pequeña y estable. *Si la comunidad se caracteriza por compartir valores y creencias, relaciones directas y de varios tipos, y por la práctica de la reciprocidad, entonces está claro que las comunidades deben ser relativamente pequeñas y estables*¹⁹⁹.

Concluyendo, al hacer lectura de los atributos de los que nos habla M. Taylor encontramos al menos dos tensiones entre Estado y comunidad. Al hablar de comunidad deberíamos prescindir de una institución, como el Estado, que medie entre las relaciones al interior de ésta. Por su parte al pensar en la organización política por excelencia de la modernidad, el Estado, la idea sobre grupos humanos pequeños y estables en donde las creencias y valores son compartidos, predominan las relaciones de reciprocidad y las relaciones son directas, es reemplazada por, entre otros, los dilemas que supone una sociedad capitalista interdependiente pero a la vez altamente individualista y con un pobre sentido de solidaridad, y por poblaciones cohesionadas por la idea de Estado, pero con una alta diferenciación de los grupos humanos que la conforman.

En la crítica que hace Steven Lukes a los postulados comunitaristas sobre la construcción consensuada del bien común, podemos identificar a su vez la tensión entre Estado y comunidad, en tanto que, como ya señalábamos, la complejidad de las relaciones que abarca el Estado van mucho más allá de lo que suponen las relaciones en comunidades pequeñas y estables de las que nos habla M. Taylor.

Al pensar en el significado de comunitarismo, Steven Lukes argumenta que no es ni una nueva idea, teoría o doctrina, sino una perspectiva con cuna en Norteamérica, 1991, bajo la

¹⁹⁸ Ibid., p. 27

¹⁹⁹ Ibid., p. 32

plataforma académica dirigida por Amitai Etzioni en la revista *The Responsive Community*, que buscaba informar sobre un incipiente movimiento o red social con ambiciones políticas centradas en la transformación del significado de la política, abogando por la construcción de un bien común que llevara a la sociedad a superar los problemas sociales y políticos, poniendo como referente la premisa de que los actores sociales están potencialmente más abiertos a ser moralmente persuadidos que insolublemente divididos por conflictos de intereses o valores. Se propone que los problemas fundamentales de la sociedad son morales y políticos, y que éstos pueden ser resueltos por medio de la discusión pública y las decisiones democráticas.

Steven Lukes además de encontrar poco posible la idea de *grandes consensos, extensos significados de las cosas* o el *bien común*, preguntándose por aquello en que se supone los ciudadanos democráticos debemos esperar estar de acuerdo²⁰⁰, señala que en los planteamientos comunitaristas no se tiene en cuenta ni los conflictos económicos ni las relaciones de poder escondidas y de dependencia, que hacen imposible el camino a la superación de diferencias sociales y políticas para encontrar valores comunes que nos lleven a ser solidarios unos con otros.

Lukes en su crítica señala que son precisamente las relaciones sociales, políticas y económicas de las que nos hablaba Taylor, las que no se cumplen en extensas sociedades de las que debemos dar razón si hablamos de Estado, y que por lo tanto se podría estar confundiendo acuerdos locales, con extensos significados del bien común para toda una sociedad. De esta manera, los grandes acuerdos a los que se quisiera llegar, deberían saber que su punto de partida son sociedades desiguales y complejas, antes que suponer una sociedad con valores y condiciones políticas y económicas compartidas. A su vez habría que considerar dichas sociedades en su aspecto político, como arena de conflicto entre actores diversos, en donde el disenso habla mejor de ésta, que la adhesión de los diversos intereses y visiones a una idea concebida como ideal para todos²⁰¹.

²⁰⁰ Ibid., p. 152

²⁰¹ En palabras de otro autor (...) *la sociedad, más bien que un organismo integrado de forma armónica por instituciones funcionales, es más bien un escenario de confrontación de fuerzas (clases, actores, grupos), con distintos grados de cohesión, intereses diferenciados, recursos desiguales y apuestas divergentes sobre problemas compartidos.* VELÁSQUEZ y GONZÁLEZ, Op. Cit., p. 59

En resumen podemos decir que el rechazo de Lukes frente a la propuesta comunitarista, consiste en que la considera una versión muy optimista y poco factible para superar los viejos problemas del liberalismo sobre *cómo generar motivos y comportamientos solidarios en las pocas promisorias condiciones de una economía dirigida por el mercado dentro del marco de la democracia liberal*²⁰². Esto tiene que ver con las grandes desigualdades políticas, culturales, sociales, económicas, que existen en nuestras sociedades, fundamentando intereses y condiciones diversas, las cuales no dejan de existir y determinar los resultados de procesos de participación ciudadana basada en la discusión o deliberación para la toma de decisiones públicas. Se trata por lo tanto de posiciones, posturas o intereses que entran a competir en condiciones de desigualdad y desde orillas diversas por la definición de cuáles son o cómo proceder frente unos objetivos comunes, más que la construcción de *grandes consensos, extensos significados de las cosas o el bien común*.

Por su parte Schumpeter podría decirnos dos cosas al respecto, partiendo de su interés particular por definir la democracia, y la crítica que emprende contra la definición que nos da la filosofía del siglo XVIII de ésta: *método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas, que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones de litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad*²⁰³. El autor nos dice, primero, *no hay tal bien común, unívocamente determinado, en el que todo el mundo pueda estar de acuerdo o pueda hacerse estar de acuerdo en virtud de una argumentación racional*. Segundo, *aun cuando resultase aceptable para todos un bien común suficientemente definido —como, por ejemplo, el máximo de satisfacción económica de los utilitaristas—, esto no implicaría respuestas igualmente definidas para los problemas singulares. Las opiniones acerca de estos problemas podrían diferir hasta una extensión de importancia suficiente para producir la mayoría de los efectos de una discrepancia 'fundamental' acerca de los mismos fines*²⁰⁴.

Por su parte, el autor propone una teoría que da centralidad al *hecho vital del caudillaje*, a través de la siguiente definición: *(...) método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo*. La figura central para el autor, es el político y su lucha por el poder político, la

²⁰² SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, socialismo y democracia. Vol. 2. Barcelona : Orbris, 1988, p. 148

²⁰³ Ibid., p. 321

²⁰⁴ Ibid., p. 322

*democracia es el gobierno del político*²⁰⁵. El argumento central en el que esta teoría de la democracia descansa es que *las colectividades actúan casi exclusivamente mediante la aceptación del caudillaje*. Pensando analíticamente, el autor sostiene que *las proposiciones acerca del funcionamiento y de los resultados del método democrático que tienen en cuenta este factor son por necesidad infinitamente más realistas que las proposiciones que lo ignoran. No se limitarán a la ejecución de una voluntad general, sino que sobrepasarán ésta para mostrar cómo se forma o cómo se sustituye o cómo se adultera. Lo que hemos llamado voluntad fabricada no queda ya fuera de la teoría*²⁰⁶.

La *voluntad fabricada* también podría, para nuestro análisis, considerarse en escenarios de democracia participativa, cobrando entonces gran relevancia el examen del alcance de los actores involucrados en los procesos de participación para la toma de decisiones públicas, entendiendo que el análisis del que parte Schumpeter, tiene en cuenta el rol que juega el caudillaje en el funcionamiento de la democracia, siendo determinante en la promoción de una “voluntad” y no de la “voluntad”.

La tensión entre Estado y Comunidad: comunidades campesinas e indígenas en Colombia

Ahora bien, si consideramos lo que nos dice J. Scott sobre las acciones que denomina como *everyday forms of resistance* (*formas de resistencia del día a día*), sinónimo de *weapons of choice* (*armas para elegir*) de las que se sirven la población rural de países como Colombia, Perú, Las Filipinas y China²⁰⁷, para vivir en un sistema político intolerante y violento frente a las posiciones que desafían o son contrarias a las que predominan, encontraríamos que existe una brecha entre Estado y comunidad, en tanto que el camino y decisiones por las que se conduce el Estado, desconoce las voces apenas visibles, subordinadas y débiles del sistema político, como es el caso de algunas comunidades inmersas en la población rural de nuestro país. Dos casos son muy dicientes al respecto:

²⁰⁵ Ibid., p. 362

²⁰⁶ Ibid., p. 344

²⁰⁷ THAXTON, Ralph. Everyday forms of resistance. En : POWERS, Roger and VOGELE, William. Protest, Power and Change : An encyclopedia of nonviolent action from ACT-UP to women's suffrage. New York and London : Gerland, 1997, p. 173

La historia de la Comunidad de Paz de San José de Apartado está llena de atropellos contra su población: retenes militares y paramilitares, masacres, asesinato de líderes, operativos conjuntos entre militares y paramilitares ocasionando desplazamientos, bloqueos económicos, militarización de caseríos, presencia continua de militares y paramilitares, estigmatizaciones, amenazas y campañas de desprestigio. Aquellos atropellos fueron la causa de su constitución, así como en parte, el resultado de la resistencia de la población contra el rechazo a ser parte o escenario de la guerra²⁰⁸. Las formas de resistencia que esta comunidad ha adoptado son, entre otras: salir en grupo a recuperar sus bienes en veredas abandonadas, salir en grupo a trabajar o hacer actividades en los que la resistencia de varias personas impidiera que se llevarán o asesinaran a uno de sus integrantes. Así también señalan que una forma de resistencia ha sido en general haber procurado el bienestar colectivo mediante procesos de participación y pertenencia en todos los niveles (alimentación, salud, recreación, educación, infraestructura, sembrados, formación y reflexión, aprendizaje de experiencias, toma de decisiones y principios a seguir, entre otros)²⁰⁹.

Ahora bien, de la narración que la misma Comunidad de Paz ha hecho de su historia²¹⁰, haremos alusión a por lo menos tres ejemplos que dan muestras de las tensiones y distancia entre el Estado y ésta comunidad.

1. Por parte de los militares, *“soportamos amenazas continuas y estigmatizaciones, diciéndonos que se nos van a acabar y a seguir masacrando. Hacen prácticas de tiro contra nuestras casas y dejan*

²⁰⁸ Nos declaramos como Comunidad de Paz de San José de Apartado el 23 de marzo de 1997; el casco urbano de nuestro corregimiento estaba vacío ya que la mayoría de familias se habían marchado a raíz de las dos masacres perpetradas por los militares en septiembre de 1996 y en febrero de 1997 y en las que habían arrasado con los líderes con que contaba el corregimiento. Todavía vivíamos en las veredas y con la declaratoria de Comunidad de Paz esperábamos ser respetados y poder seguir en nuestras tierras, pero estábamos equivocados; tropas del ejército en conjunto con los paramilitares realizaron operativos en las veredas, asesinaron gente de nuestra comunidad y a muchos de ellos les colocaron camuflados para decir que habían sido asesinados en combate. A las veredas nos dieron plazo de tres días para abandonar nuestras tierras y el que no cumpliera la orden sería asesinado. Esta amenaza era real ya que a los tres días entraron y asesinaron a quienes se encontraron en los caminos; entretanto, los helicópteros y aviones bombardeaban y ametrallaban. Los que pudimos salir nos ubicamos en el caserío de San José y desde allí comenzamos a resistir. COMUNIDAD DE PAZ DE SAN JOSÉ DE APARTADO. La historia vivida. (2006). Disponible en <http://cdpsanjose.org/node/10>

²⁰⁹ El centro de formación que construimos en San José, los lugares de los sembrados, el centro de salud, la bodega comunitaria, el parque, todos los lugares han sido fruto de la formación, de la reflexión y no proyectos fortuitos. Siempre hemos sabido que nuestras decisiones y nuestras obras son expresión de nuestra resistencia. COMUNIDAD DE PAZ DE SAN JOSÉ DE APARTADO. La historia vivida. (2006). Disponible en <http://cdpsanjose.org/node/10>

²¹⁰ COMUNIDAD DE PAZ DE SAN JOSÉ DE APARTADO. La historia vivida. (2006). Disponible en <http://cdpsanjose.org/node/10>

*explosivos en nuestros cultivos. Muchas veces han militarizado nuestros caseríos y a punta de golpes y amenazas han obligado a algunos tenderos a violar nuestro reglamento, vendiéndoles comida*²¹¹.”

En este caso la distancia entre Estado y comunidad cobra sentido al evidenciar como ante una misma guerra, existen reglas diversas entre dos estamentos del Estado, la sociedad civil (en este caso representada por la Comunidad de Paz de San José de Apartadó) y los militares. Los primeros persiguen unos principios y estrategias para salvarse de la guerra en la que están en medio, y los segundos, conforme a la política de seguridad nacional, buscan hacer presencia en territorio y poblaciones que según éstos, resultan funcionales a la guerrilla.

2. *“Tomando como pretexto la masacre de febrero de 2005, el Presidente Uribe le ordenó a la policía ingresar al caserío de San José para instalarse dentro de nuestros espacios de paz donde nunca hemos permitido circulación de armas. Esto nos obligó a desplazarnos y comenzar a construir un asentamiento nuevo en una finca de la comunidad, abandonando todo lo que habíamos construido durante muchos años*²¹².”

En el anterior párrafo se observa una tensión entre el gobierno (representante del poder público del Estado) y la comunidad, en la que se pasa por alto el bienestar de esta última, al irrespetar uno de los principios concebidos por ésta, la negativa al paso de armas por sus territorios de paz. A propósito de esto, en un programa de *contravía* se destaca la actitud de Uribe tras esta masacre. *“En San José de Apartado hay gente buena pero algunos de sus líderes, patrocinadores y defensores están seriamente señalados por personas que han residido allí, por auxiliar a las Farc y querer utilizar a la comunidad para proteger a esta organización terrorista”*. El conductor del programa, Hollman Morris, condenando esta declaración dice: *“no hubo una palabra para condenar la masacre, ni siquiera el cliché de las investigaciones exhaustivas, por el contrario la comunidad escuchó lo que los asesinos de sus 163 líderes dicen antes de dispararles, que son auxiliares de la guerrilla”*.

3. *En vista de esta situación y a raíz de la masacre contra líderes de la comunidad en julio de 2000 en la vereda La Unión, la comunidad propuso la creación de una comisión especial de investigación*

²¹¹ COMUNIDAD DE PAZ DE SAN JOSÉ DE APARTADO. La historia vivida. (2006). Disponible en <<http://cdpsanjose.org/node/10>>

²¹² COMUNIDAD DE PAZ DE SAN JOSÉ DE APARTADO. La historia vivida. (2006). Disponible en <<http://cdpsanjose.org/node/10>>

conformada por todos los organismos de control del Estado y con la veeduría de la Oficina de Derechos Humanos de la ONU. Queríamos mostrarle al mundo el proceso estructural de impunidad que se mantiene a pesar de que se cree una comisión del nivel nacional y cómo ello no serviría ni para castigar a los culpables ni para detener la situación de muerte contra la comunidad. Efectivamente teníamos razón: después de casi tres años la comisión no dio ningún resultado; la comunidad rindió más de 100 testimonios, y pese a pruebas contundentes, no prosperó ninguna investigación en contra de los militares; se mantuvieron los retenes paramilitares; la convivencia entre militares y paramilitares continuó y de la misma forma todo su accionar de muerte(...) La comunidad, en un documento que dejó en manos del Vicepresidente, planteó la evaluación de dicha comisión y la conformación de una Comisión de la Verdad compuesta por instancias nacionales e internacionales que dejaran constancia de la barbarie que ha vivido y vive nuestro proceso, sin embargo el Estado no ha aceptado dicha comisión de evaluación que busca determinar por qué no se ha hecho justicia(...) En noviembre de 2003 se colocó una denuncia formal ante el Fiscal General de la Nación por más de 300 crímenes de lesa humanidad contra la Comunidad, pero el Fiscal Luis Camilo Osorio, violando todas las normas procesales, no abrió ninguna investigación y ni siquiera respondió a los Derechos de Petición que se interpusieron para que informara si se habían iniciado las investigaciones de rigor²¹³.

Con este último ejemplo, no quisiéramos dar cuenta del estado actual de las responsabilidades y procesos judiciales de los militares o paramilitares en los atropellos contra esta comunidad, sino más bien, de la existencia de una abrupta distancia entre Estado y comunidad evidenciada en la denuncia alrededor de la ineficiencia institucional para salvaguardar los derechos de la Comunidad de Paz.

El segundo caso que nos propusimos al inicio de esta sección, fueron las expresiones que durante el periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez se han dado, con respecto a la tensión entre las comunidades indígenas del Cauca y el Estado.

Compartiendo el mismo contexto de guerra con la comunidad de paz anteriormente mencionada, las comunidades indígenas organizarían en 2008 una Minga Nacional (marcha de protesta bajo el lema: *caminando la palabra*) con el propósito de hacer visibles sus demandas al

²¹³ COMUNIDAD DE PAZ DE SAN JOSÉ DE APARTADO. La historia vivida. (2006). Disponible en <<http://cdpsanjose.org/node/10>>

gobierno en cuanto a los abusos (asesinatos, secuestros, desplazamientos forzosos, etc.) de la guerra y sus actores –guerrillas, paramilitares, y fuerza pública–, entre otros aspectos: reclamo por tierras reconocidas pero no adjudicadas; el irrespeto de garantías constitucionales como la autonomía de los territorios indígenas; la oposición a tratados como el TLC; rechazo a la política de Seguridad Democrática; etc.

Uno de los antecedentes que podemos destacar, fue la Minga de septiembre de 2004, en la que quedaría aplazado el encuentro con el Presidente para denunciar el asesinato de más de 83 indígenas en ese año; el desplazamiento de 3496 indígenas; la continua estigmatización del movimiento; y el rechazo al tratado del libre comercio.

En el marco de la Minga de 2008 podríamos rescatar tres escenarios de tensión entre el Estado y la comunidad. El primero, la toma de la carretera panamericana, fue un recurso del movimiento indígena para presionar al gobierno a cumplir el acuerdo fruto de la minga de 2004 en que se acordó un encuentro con el Presidente. En esta ocasión, del bloqueo de la carretera se derivaron actos violentos denunciados por ambas partes, policía y las comunidades indígenas. Unos denunciaron que la protesta además de los indígenas, contaba con el respaldo y presencia de la guerrilla, mientras que los otros denunciaban que hubo excesos de quienes sólo debían contener más no agredir a quienes protestaban.

Otro escenario que da cuenta de la tensión entre la fuerza pública y las comunidades, tiene que ver con los excesos cometidos en el Centro de Convivencia y Diálogo: La María Piendamó. En este caso las comunidades denunciaron que con el pretexto de que había guerrilleros en la zona, los antimotines entraron a destruir y saquear las viviendas de indígenas que habitaban el lugar. Al respecto la Consejera Mayor del CRIC, Aida Quilcué, señaló que lo ocurrido fue resultado de que Uribe mando a desalojar la María argumentando que es una zona de guerrilleros²¹⁴.

Otro de los eventos de la minga del 2008, fue el encuentro del Presidente con varias comunidades indígenas (aprox. 80000 indígenas), el 2 de noviembre, en la María. Entre las expectativas que tenían las comunidades con este encuentro podemos destacar dos: que se abra

²¹⁴ CONTRAVÍA. Minga de 2008 : marcha indígena. Disponible en <<http://www.youtube.com/watch?v=Wxm8XKHnf8I>>

un debate para analizar temas y demandas que los indígenas quieren exponer desde el 2004, y abrir un debate en el que se aclare que las comunidades indígenas y sus manifestaciones no son terroristas. En cuento a dicho encuentro Luis Evelis Andrade, Presidente de la ONIC, y la líder indígena Aida Quilcué señalaron:

- Holman Morris: ¿Cómo interpreta el encuentro? Luis Evelis Andrade: “Esto se interpreta como la fuerza que ejerce los movimientos sociales y la unidad del movimiento indígena nacional, especialmente en el Cauca. De no ser así, bajo una presión, bajo una movilización, el gobierno nacional no hubiese tenido la (...) no se hubiese dispuesto a dialogar con nosotros, que por el contrario lo que ha hecho es tratar de deslegitimar nuestra lucha, diciendo que somos terroristas y nosotros lo que le queremos decir hoy al país, es que somos gentes de paz que históricamente hemos sido excluidos y nos ha tocado luchar por nuestros derechos, que aquí estamos es confrontando un modelo de sociedad, un modelo de desarrollo en el que importa el crecimiento económico a costa de la vida de los pueblos, un modelo de política donde los excluidos no tienen posibilidad de participar y hablar bajo el concepto de que las mayorías excluyen a las minorías, y nosotros queremos decirle al país un mensaje muy claro, si se quiere la paz no se puede funcionar bajo el concepto de las mayorías, bajo el concepto del crecimiento económico. Una persona, un pueblo que este en situación crítica, que no tenga reconocidos sus derechos, debe ser motivo de preocupación para la comunidad nacional e internacional²¹⁵”
- Aida Quilcué: “Es necesario expresar que por el hecho de que hoy haya venido o va a venir en este marco de la minga, Uribe, no es una voluntad política del gobierno, ha tocado que desarrollar la minga en el marco de lo que fue hace 15 días poner 120 heridos y un muerto, la marcha hacia la ciudad de Cali y todo esto refleja también que la presión interna internacional, la opinión de la comunidad internacional, la opinión nacional de quienes se solidarizaron con la causa de la minga, ha hecho que el Presidente venga acá este sitio²¹⁶”

²¹⁵ CONTRAVÍA. Encuentro de Uribe con la gran Minga. Disponible en < http://www.youtube.com/watch?v=__piuIsyAXk >

²¹⁶ CONTRAVÍA. Encuentro de Uribe con la gran Minga. Disponible en < http://www.youtube.com/watch?v=__piuIsyAXk >

- Aida Quilcué: “Hemos acordado en primera instancia que debe haber la mayoría de la participación de nuestras comunidades, que estén las autoridades, pero uno de los principios que es que no debe ser un consejo comunitario, sin embargo en la logística estamos observando que se va a dar en ese marco, pero nosotros nos sostenemos de que debe ser un debate. Un debate cara a cara en donde vamos a desarrollar los puntos que hemos planteado: derechos humanos, pero hemos adicionado un punto, el tema de la María. El tema de la María porque es vulnerable, además porque a partir de haber sido legitimado en el 99’ como sitio de convivencia, diálogo y conversación, es el mismo gobierno quién destruye ese sitio²¹⁷”

La tensión entre Estado y comunidad se hace evidente al revisar los abusos de los que han sido objeto las comunidades indígenas, cometidos por la fuerza pública y el poder público nacional en cabeza del Presidente, denunciados por las comunidades en los casos revisados: los abusos en la protesta y toma a la panamericana; los excesos en la María; y la continua estigmatización de los indígenas como colaboradores de la guerrilla por parte del gobierno nacional.

A modo de conclusión

Partiendo de la exposición teórica y de los anteriores casos revisados, podemos entender la crítica que hacen A. Moreno y F. García al término *Estado Comunitario*, al considerar prematuro hacer tan basta referencia a lo comunitario, sabiendo que *debido a nuestra experiencia histórica y cultural, la referencia a la “comunidad” puede tener una resonancia más bien débil, que cuando mucho nos hará pensar en comunidades indígenas, en comunidades religiosas, o acaso en las generalmente anémicas juntas de acción comunal*. Los autores nos dirán que *más allá de una difusa pertenencia a la comunidad del catolicismo, no hay para la mayoría de la población –sobre todo urbana– un referente claro de lo que sean vínculos comunitarios*²¹⁸.

²¹⁷ CONTRAVÍA. Encuentro de Uribe con la gran Minga. Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=__piuIsyAXk>

²¹⁸ MORENO, Álvaro y GARCÍA Fernando. El Estado Comunitario : Una aproximación a las bases filosóficas. Cuadernos de Economía. Universidad Nacional de Colombia. (2003) Disponible en <<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/viewFile/9138/9776>>

Por otra parte, aunque la centralidad de la participación para el gobierno es a todas luces urgente en su discurso sobre *Estado Comunitario*, habría que partir del reconocimiento de las incoherencias y tensiones que implica considerar un Estado Comunitario, tanto en lo conceptual como en lo práctico (contexto Colombiano).

3.3 Prioridades en la Agenda de Gobierno: La Seguridad Democrática

Por último, nos gustaría señalar que en los dos Planes Nacionales de Desarrollo del gobierno de Álvaro Uribe Vélez 2002-2010, se hace alusión al Estado Comunitario como eje de las políticas a desarrollar, corolario de las políticas alrededor de lo que el gobierno denominaría Seguridad Democrática.

“El Plan Nacional de Desarrollo señala el camino hacia un Estado Comunitario. Un Estado Participativo que involucre a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales. Un Estado Gerencial que invierta con eficiencia y austeridad los recursos públicos. Y un Estado Descentralizado que privilegia la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria. (...) Para avanzar hacia la consecución del Estado Comunitario, el Plan Nacional de Desarrollo persigue cuatro objetivos fundamentales que orientaran la acción del Gobierno: brindar seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social, e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.”²¹⁹

“El Estado Comunitario es participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, en su ejecución y supervisión. La participación ciudadana es, a su vez, connatural al Estado Comunitario: es garantía de transparencia, eficiencia y equidad en el resultado de la acción oficial. La exigencia ciudadana permanente impone un sincero afán de los funcionarios, prudencia en el compromiso, diligencia en la acción e imaginación para explorar opciones y superar obstáculos. La presencia continua del funcionario de cara a la comunidad facilita el acceso a la información, el conocimiento de las cifras, la conciencia sobre las posibilidades y las limitaciones, la reflexión sobre las obligaciones y la confianza en las instituciones. (...)Por lo tanto, este Plan de Desarrollo impulsa la participación ciudadana, que es connatural al Estado Comunitario, y que se garantiza por medio de la Seguridad Democrática.”²²⁰

²¹⁹ SÁNCHEZ, Rubén. Seguridad, democracia y seguridad democrática. Bogotá : Universidad del Rosario, 2007, p. 19

²²⁰ Ibid., p. 18-19

Lo anterior muestra que además de las limitaciones revisadas más arriba sobre la participación, entendida desde lo que el gobierno llamó Estado Comunitario, este proyecto se ve supeditado a la Seguridad Democrática, como condición prioritaria. A este respecto, los autores de *Seguridad, Democracia y Seguridad Democrática*, nos hablan sobre la inconsistencia de la relación condicional: si hay Seguridad Democrática entonces puede haber Estado Comunitario (participación ciudadana).

Para los autores del texto, la Seguridad Democrática promovida en el gobierno de Uribe *no ofrece un modelo teórico sólido que permita la edificación de un modelo operativo de seguridad*, y en cambio se presenta como una plataforma programática e ideológica. Para los autores existen diversas inconsistencias que han caracterizado el uso del concepto de Seguridad Democrática como principio rector para formular políticas específicas.

En el caso colombiano, *la política de defensa y seguridad Democrática se ha sustentado en una pobre definición etimológica del término democracia, toda vez que la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez ha pretendido definirla discursivamente como la 'seguridad para todos'.²²¹ La seguridad para todos implicaría garantizar el Estado de derecho en todo el territorio nacional y la consecuente protección de los valores, la pluralidad y las instituciones, junto con la solidaridad de la ciudadanía.²²² Decir que la política de seguridad democrática es "democrática" porque la seguridad es para todos, es basar el juicio en una definición poco operativa que, aunque parece ser la vía más clara, choca ante la dificultad de definir quiénes son 'todos'. Si bien el gobierno, siguiendo la tradicional proclama de los Derechos del Hombre y de la Ciudadanía, ha tratado de dar respuesta a ese interrogante, considerando que uno de los pilares de la Seguridad Democrática es "la protección de los derechos de todos los ciudadanos, independientemente del sexo, raza, origen, lengua, religión o ideología política", en el caso de la seguridad resulta fuera de contexto asegurar su provisión a través de la legitimación retórica de la igualdad jurídica, teniendo en cuenta que la Constitución real de un país, muy diferente a la formal, 'es la suma de los factores reales del poder', y que con base en ella se toman las decisiones reales, en cuyo escenario las diferentes formas de proteger a la ciudadanía son en la práctica proporcionales al poder de cada sector en el proceso democrático.²²³*

²²¹ Ibid., p. 17

²²² Ibid., p. 24

²²³ Ibid., p. 25

El caso colombiano se distancia de lo que los autores argumentan debería entenderse por seguridad democrática. Para estos el concepto de seguridad ha evolucionado en un *concepto inclusivo y centrado en las personas, que busca la protección del individuo y de las comunidades, más allá de la preocupación por la defensa del territorio y el poder militar*²²⁴. A su vez, asocian el concepto de democracia con la participación, destacando *la capacidad del Estado para articular el conjunto de demandas sociales en torno a la provisión de la seguridad de los individuos*²²⁵. Podemos concluir que la aproximación que hacen los autores al concepto de seguridad democrática, permite construir escenarios a contrarrestar a partir de la identificación de amenazas y los actores encargados de proveer la seguridad, a la vez que obliga a *considerar el grado de participación y de representación de los afectados por la aplicación del mismo*. Si evaluamos desde esta definición la condición que revisábamos anteriormente en los planes, seguridad entonces participación, encontramos que, muy al contrario, esta última debería ser integral a aquello que la condiciona.

CAPÍTULO 3.

Perfil institucional de los Consejos Comunales de Gobierno

A partir del 2002, inicio del periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se celebraron 15 CCG a los cuales se irían sumando otros, llegando a un total de 306 CCG para el 2010. Dependiendo del tipo de CCG (sectorial, regional, o de seguimiento), el tiempo de duración de éstos, atendiendo a la muestra que estamos manejando, fluctuaba entre las 5 y 11 horas²²⁶. Atendiendo a estas cifras podríamos hablar de 5 u 11 horas, que fueron registradas y en su mayoría²²⁷ transmitidas por televisión, radio e internet, para el segundo periodo de gobierno

²²⁴ Ibid., p. 147

²²⁵ Ibid., p. 159

²²⁶ Un texto sobre los CCG de la Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones, habla de manera general de entre 8 y 10 horas de duración. CAMACHO BUSTOS, Nubia; PAREJA AYERBE, Laura y BERNAL DÍAZ, Yesid. Credibilidad en el diálogo público : Consejos Comunales de Gobierno, el sello del presidente Álvaro Uribe Vélez. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SECRETARÍA DE PRENSA, ALTA CONSEJERÍA PARA LA COMPETITIVIDAD Y LAS REGIONES, 2010, p. 75

²²⁷ Abría que descontar al menos los 44 CCG que fueron celebrados durante el año 2010, los cuales no serían transmitidos públicamente dadas las limitaciones que imponía la ley de garantías.

con una frecuencia casi semanal²²⁸, haciendo de los CCG un importante medio para la publicidad de un gobierno, y de su cabeza más visible, el Presidente de la República.

En este capítulo buscamos hacer un análisis de la disposición institucional de estos CCG, por lo que empezamos distinguiendo dos momentos que constituyeron el grueso de éstos escenarios. El primero es, “a manera introductoria”, la intervención que hace el Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, al inicio durante 30 minutos en promedio; y el segundo corresponde a un espacio de diálogo entre el equipo del gobierno central con las autoridades locales y los asistentes a los CCG.

3.1 Momento 1 en los CCG: Discurso unilateral

Este primer momento lo identificamos con la intervención que hace el Presidente al comienzo de cada CCG, en donde expone y justifica de manera unilateral, es decir sin abrir un espacio para otras intervenciones, la manera en que asuntos relevantes de la agenda nacional están siendo tratados desde su gobierno, por un lapso que podía fluctuar, para nuestra muestra, entre los 20 minutos y 1 hora y quince minutos. Dado que no se contempla un espacio para la respuesta de los asistentes, su papel queda relegado a la escucha, espera o respaldo (esto último cuando se aplaude lo expuesto por el Presidente).

Entre los temas que reiterativamente se trataban en dichos espacios se destacan temas relativos a la seguridad, el conflicto, cultivos ilícitos, tratados de libre comercio, relaciones con otros Estados, programas sociales impulsados por el gobierno, entre otros.

Consejos Comunales de Gobierno	Duración intervención presidencial	Temas tratados
CCG 151 La		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Énfasis en la importancia de la seguridad para la región ▪ Políticas adelantadas en el tema agrícola a nivel local y

²²⁸ Los 306 CCG celebrados se desagregan por año de la siguiente manera: 2002, 15 CCG; 2003, 38 CCG; 2004, 31 CCG; 2005, 37 CCG; 2006, 26 CCG; 2007, 38 CCG; 2008, 46 CCG; 2009, 41 CCG; 2010, 44 CCG. CAMACHO BUSTOS, Nubia; PAREJA AYERBE, Laura y BERNAL DÍAZ, Yesid. Credibilidad en el diálogo público : Consejos Comunales de Gobierno, el sello del presidente Álvaro Uribe Vélez. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SECRETARÍA DE PRENSA, ALTA CONSEJERÍA PARA LA COMPETITIVIDAD Y LAS REGIONES, 2010, p. 196

Unión, Nariño 02/10/07	40min/5hr 40min	<p>apoyos por la ola invernal</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Adelantos en obras públicas, nivel local ▪ Rendición de cuentas sobre el programa de Acción Social a nivel nacional ▪ Políticas adelantadas en el tema de protección social a nivel nacional ▪ Énfasis en la importancia del Diálogo Público para mantener la credibilidad en el gobierno.
CCG 160 Pasto, Nariño 05/05/07	1hr/8hr 30 min	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Justificación del acuerdo del TLC con Estados Unidos. Avances en los temas que han sido cuestionados al Estado Colombiano para la firma del tratado (violencia, derechos humanos, narcotráfico) ▪ Defensa del cultivo de la palma africana en la región ▪ Avances en los programas de gobierno en la región, Familias en Acción y Familias Guardabosques ▪ Apoyo del gobierno a todos los alcaldes y gobernadores independientemente del partido o preferencia política que profesen. ▪ Énfasis en la importancia de la penalización de la dosis personal ▪ Llamado a la población a vincularse al programa de gobierno, Banca de Oportunidades
CCG 165 Bogotá, Cundinamarca 02/06/07	20min/11hr	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Énfasis en el gesto humanitario, por parte del gobierno, para la liberación de los secuestrados ▪ Solidaridad con el pueblo venezolano, en el tema de alimentos, por encima de criterios económicos relativos a la inflación ▪ Rendición de cuentas sobre el estado del empleo en el país
CCG 176 Tumaco, Nariño 25/08/07	75min/9hr 20min.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avances y condiciones de la seguridad en Nariño. Rendición de cuentas del Ejército, Armada y Policía. ▪ Avances en la erradicación manual y en el número de Familias Guardabosques. ▪ Rendición de cuentas sobre el programa de Familias en Acción.
CCG 187 Mitú, Vaupés 26/01/08	40min/5hr 40min	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Énfasis en los perjuicios de las zonas de despeje y los beneficios de una zona de encuentro. ▪ Homenaje a los secuestrados. Se hace énfasis en el tratamiento humanitario que contempla el gobierno para el rescate de secuestrados.
CCG 190 Puerto Carreño, Vichada	20min/7hr 30min	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Énfasis en la visita presidencial a un nuevo centro del Sena en la región ▪ Avances sobre la seguridad en la región ▪ Énfasis en el proceso de localización de todos los

23/02/08		secuestrados que adelanta inteligencia del Ejército Nacional
CCG 193 San José del Guaviare, Guaviare 29/03/08	20min/6hr 30min	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Énfasis en los pilares del gobierno (confianza, seguridad democrática, inversión para la prosperidad democrática, cohesión social desde las libertades, responsabilidad social de la inversión: transparente, garante del medio ambiente, y de relaciones laborales fraternas, no de capitalismo salvaje) ▪ Acciones tomadas por el Estado ante la revaluación de la moneda ▪ Énfasis en las garantías desde el gobierno para la liberación de los secuestrados: beneficios para los guerrilleros que los liberen, procedimientos de localización.

Cuadro 3.1. Temas tratados por el Presidente de la República de manera unilateral. Ver información ampliada en el Anexo 2.

Al tratarse de manera unilateral asuntos sociales, económicos, locales, nacionales, entre otros, por un lado se reafirma y justifica la manera en que el gobierno los está conduciendo, mientras que por otro lado, se desarrolla un rol de pasividad por parte de los participantes, al tener que escuchar sin ser alentados a respaldar, disentir o reflexionar, sobre los diversos temas tratados.

Como se evidencia en la muestra seleccionada, durante los primeros minutos de los CCG el Presidente destaca temas de gran relevancia para la agenda de gobierno (la seguridad y la guerra, cultivos ilícitos, política antidrogas, TLC con EEUU, proyectos productivos en torno a la palma africana, relaciones bilaterales con Venezuela, entre otros), acompañado de generales alusiones cargadas de discurso, a modo de rendición de cuentas, sobre temas de su agenda y avances en materia de programas y políticas sociales promovidos por el gobierno central (Familias en Acción, Familias Guardabosques, Banca de Oportunidades, entre otros).

El trato cerrado que se dio a estas temáticas durante los CCG coincide con el tratamiento vertical (del autoritarismo del caudillo y del de los técnicos) que en general recibieron estos asuntos durante el gobierno Uribe. Dos aspectos nos pueden resultar ilustrativos al respecto.

El primero tiene que ver con uno de los temas más destacados en la agenda de gobierno, la seguridad. El discurso de gobierno sobre la negativa ante la existencia de un conflicto armado en el país, se impuso dejando atrás las voces disidentes representadas en amplios sectores académicos y de la comunidad internacional. El gobierno (con dudosos criterios técnicos y

políticos) dictamina que no hay en el país conflicto armado interno sino más bien amenaza terrorista, imponiéndose tal lenguaje a ong's y a universidades, sin ser ventilado en consejos comunales, y sin discutirse con investigadores y otros estamentos académicos.

Una de las discusiones que se mantuvo en lo corrido del gobierno de Álvaro Uribe e incluso después de finalizado su periodo, tiene que ver con el tratamiento o nombre que se da a la actual guerra en Colombia, en el que chocan al menos dos posturas: (1) la existencia de un conflicto armado y (2) la acción narco-terrorista de algunos grupos armados al margen de la ley (postura del gobierno de Uribe). Existen diversos argumentos de parte y parte, sobre los que sin embargo, ha primado la praxis que acompaña la segunda postura en la que se califica a los grupos armados ilegales, como grupos narco-terroristas desprovistos de intereses políticos.

De la discusión sobre cómo llamar la guerra en Colombia podemos destacar los argumentos del gobierno de Uribe al sostener que no existe conflicto (...) *porque Colombia es una democracia legítima y no una dictadura ni un régimen opresivo. Por lo tanto no hay justificación para que un puñado de violentos continúe en armas. Segundo, porque después de la caída del muro de Berlín las guerrillas colombianas ya no luchan por un ideal político sino que actúan como mafias vinculadas al narcotráfico y a la captura de rentas como la gasolina, la coca y el oro. En consecuencia, más que revolucionarios en busca de un nuevo régimen son bandas criminales con poderosos aparatos militares. Y por último, porque en su lógica criminal la principal víctima son los civiles. En síntesis, son simples terroristas que no respetan las normas humanitarias*²²⁹. Por otro lado, entre los argumentos que defienden la postura contraria encontramos: *la definición de si existe un conflicto no depende del capricho o de la apreciación del presidente de turno sino de unas condiciones objetivas. El Protocolo II de Ginebra se aplica cuando en un territorio las Fuerzas Armadas se enfrentan a "fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo"*²³⁰.

Al mantener el gobierno su postura de negación de un conflicto interno en el país, y en cambio defender la idea de que hay que combatir a un grupo narco-terrorista, se derivan una serie de

²²⁹ Sí hay guerra, señor presidente. En : Semana.com. (6 feb. 2005) Disponible en <<http://www.semana.com/portada/guerra-senor-presidente/84650-3.aspx>>

²³⁰ Sí hay guerra, señor presidente. En : Semana.com. (6 feb. 2005) Disponible en <<http://www.semana.com/portada/guerra-senor-presidente/84650-3.aspx>>

consecuencias que redundan en una misma cosa: la priorización de la amenaza terrorista por encima del respeto de los derechos civiles, políticos, sociales y humanos de la población²³¹. Podemos dar suficiente evidencia empírica para respaldar la anterior afirmación al revisar casos como el de los falsos positivos, el señalamiento de sectores de la sociedad civil y líderes sociales como terroristas o colaboradores de actores armados ilegales, la solicitud del gobierno para que sectores de la sociedad civil colaboren con las autoridades como cooperantes e informantes perdiendo su posición de neutralidad, las chuzadas del DAS, las estrategia de lucha contra la droga en donde se vulneran los derechos de algunas comunidades al implementar estrategias como la fumigación de cultivos ilícitos, entre otros.

Un segundo aspecto, relativo a la manera vertical en que se tomaban las decisiones en el gobierno de Uribe, tiene que ver con otro elemento de gran importancia en la agenda del gobierno, la confianza inversionista y el modelo económico agroindustrial. En diversos casos la imposición de decisiones verticales en aras de un mayor provecho económico para el país, arrasó con la participación comunitaria, y con los derechos y futuro de comunidades indígenas o población vulnerable como los desplazados.

Dos ejemplos. La imposición de decisiones verticales por parte del gobierno en el caso de Carimagua, se dio en el momento en que se rompe lo acordado con la población desplazada, y sin consultarlo, el gobierno decide abrir convocatoria para quienes puedan invertir en estos terrenos, dejando sin los territorios prometidos a la población desplazada²³². Otro caso es el de la concesión de Puerto Brisa en la Guajira, en el que deja mucho que desear la manera en que se trato el proceso de consulta previa por parte de instancias del Estado²³³.

²³¹ *En el plano jurídico, la consecuencia práctica de que no haya un conflicto armado interno sino una amenaza terrorista es que dejaría de regir el Protocolo II de Ginebra. Si no hay guerra sino la persecución de criminales, no se aplicaría el Derecho Internacional Humanitario que la regula y que busca humanizarla. Es decir, se diluye la obligación de respetarle la vida al enemigo cuando se rinde, de proteger los bienes y la vida de los civiles, de respetar las misiones médicas, de diferenciar entre civiles y combatientes. Esto último significaría que el Estado no reconoce la distinción entre combatientes y civiles y por esa vía podría ponerles a los ciudadanos mayores obligaciones respecto de la política de seguridad democrática que a la postre los podría convertir en objetivo militar. Si hay guerra, señor presidente.* En : Semana.com. (6 feb. 2005) Disponible en <<http://www.semana.com/portada/guerra-senor-presidente/84650-3.aspx>>

²³² *El presidente Álvaro Uribe había dicho ante los medios de comunicación que ese terreno del Estado, ubicado entre el Meta y Vichada, sería entregado a desplazados y luego de tres años de espera de los desplazados por su tierra, se conoció de una convocatoria para que varias agroindustrias compitieran para ganarse el derecho de desarrollar en esa tierra cultivos de palma, madera o caucho. Suspenden convocatoria para adjudicar Carimagua.* En : Semana.com. (13 feb. 2008) Disponible en <<http://www.semana.com/on-line/suspenden-convocatoria-para-adjudicar-carimagua/109387-3.aspx>>

²³³ *El Ministerio del Interior declaró que no había comunidades indígenas en la zona, aún cuando años atrás, en 2001 y 2002, había declarado lo contrario. El Ministerio de Ambiente, siguiendo la primera resolución del Mininterior, ordenó la consulta. Pero fue demandada por Brisa S.A. que se atenia al último veredicto que negaba la existencia de comunidades en la zona. Después de un tire y afloje, el Ministerio de Ambiente otorgó en el 2006 la licencia ambiental y ordenó que la consulta se realizara posteriormente. Aunque se realizaron algunas reuniones, los Kankuamo, los Kogui, los Wiwa y los Arbuacos de la Sierra reiteraron en noviembre de 2007 su oposición al proyecto carbonífero antes de que se realizara la última "reunión de concertación" con la empresa en enero del*

El segundo caso ilustra dos situaciones predominantes con respecto a los derechos de las comunidades indígenas (así como comunidades afro), en donde otros criterios e intereses diferentes a los concebidos constitucionalmente alrededor de la autonomía, participación y respeto de los bienes materiales e inmateriales de estas comunidades²³⁴, se imponen y entorpecen procesos de participación, como la consulta previa, la cual es pasada por alto²³⁵, o es conducida de manera conveniente por las autoridades nacionales.

La abstención del Gobierno Nacional de votar en 2007 la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y después su condicionada participación en esta²³⁶, señala un claro rechazo del gobierno Uribe ante el rol constitucional que se otorgó a estas comunidades en la Constitución de 1991, por lo que ha sido alta la indisposición a avanzar en procesos serios y continuos de interlocución con estos actores, para mediar, antes que imponer, en asuntos económicos, militares, entre otros, que se han venido adelantando en sus territorios²³⁷.

siguiente año. Los cabildos alegaron que estas reuniones habían sido confusas y que habían recibido citaciones tardías y restringidas para asistir. En todo caso, en marzo de 2008, el Ministerio del Interior certificó la realización de la consulta previa y levantó la suspensión de las obras decretada dos años atrás por Minambiente. Entonces, los indígenas demandaron el caso ante la Corte Constitucional. RICO PIÑERES, Laura. La Consulta Previa: farsa multicultural. En : La Silla Vacía (1 agost. 2009) Disponible en <<http://www.lasillavacia.com/historia/3201>>

²³⁴ *El derecho a la consulta previa no se menciona expresamente en el texto constitucional. Sin embargo, ha sido configurado bajo el derecho a la participación (artículo 40) y teniendo en cuenta el artículo 330, que dispone que la explotación de los recursos naturales en territorios indígenas se realice sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y que “en las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”. El contenido de este derecho, (...) ha sido desarrollado principalmente por la Corte Constitucional. OXFAM. El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas : La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Fundación para el Debido Proceso Legal, 2011, p. 53. Disponible en <http://www.observatori.org/documents/INFORME_DERECHO_CONSULTA_2011.pdf>*

²³⁵ *Algunos de los pueblos afectados por el desarrollo de proyectos sin procesos adecuados de consulta previa son el pueblo Motilón Barí y el pueblo U'wa, ambos por la exploración y explotación petrolera, el pueblo Embera Katío del Alto Sinú, por la construcción de la represa Urrá I y las comunidades de la Amazonía, por los programas de erradicación de cultivos ilícitos²⁹⁶. Además de estos casos ilustrativos existen muchos otros de concesiones y proyectos otorgados sin consulta previa con las comunidades afectadas. Si bien es cierto que el Gobierno ha proporcionado información ante instancias internacionales sobre las consultas realizadas en relación con diversos proyectos, “dicha información no establece que las consultas hayan sido llevadas a cabo de acuerdo con los estándares internacionales relevantes”. OXFAM. El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas : La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Fundación para el Debido Proceso Legal, 2011, p. 59. Disponible en <http://www.observatori.org/documents/INFORME_DERECHO_CONSULTA_2011.pdf>*

²³⁶ *Colombia ratificó el Convenio N° 169 de la OIT en 1991 y reformó su Constitución en ese mismo año; muchos de los principios del Convenio fueron incorporados en la nueva Constitución, que ha sido calificada como una de las más progresistas de América Latina, en términos de la incorporación de derechos territoriales indígenas, auto Gobierno y autonomía. En contraste, Colombia estuvo entre los once países que se abstuvieron de votar en 2007 cuando se adoptó la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y si bien recientemente retiró su abstención y adoptó la Declaración, lo hizo con “tres salvedades constitucionales”: 1) sobre la propiedad del Estado de los recursos del subsuelo; 2) sobre la desmilitarización y 3) sobre el consentimiento libre, previo e informado, que incluye una aclaración sobre la inexistencia del derecho de veto. OXFAM. El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas : La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Fundación para el Debido Proceso Legal, 2011, p. 53. Disponible en <http://www.observatori.org/documents/INFORME_DERECHO_CONSULTA_2011.pdf>*

²³⁷ *Para proteger los derechos de los pueblos indígenas, en concreto el derecho a la consulta previa, la Corte ha impartido la orden de suspender: el llenado de un embalse ubicado en territorio indígena, las fumigaciones aéreas de cultivos de uso ilícito, la explotación forestal por parte de una empresa maderera en territorio de una comunidad negra²⁸², las actividades de exploración de petróleo y las actividades de exploración y explotación relacionadas con una concesión para la exploración y explotación de oro y cobre, hasta tanto no se realice la consulta previa. OXFAM. El derecho*

3.2 Momento 2 en los CCG: Alineación de intervenciones

El grueso de los CCG se desarrolla en este segundo momento, aunque en ocasiones se ve interrumpido por lo que podríamos llamar un *tercer momento*, en el que se hacen operativas algunas políticas sociales del gobierno, promoviéndose la vinculación a programas a cargo de Acción Social y Banca de Oportunidades, disponiendo de carpas y stands alrededor del consejo y abriendo un significativo espacio en el transcurso de este para escuchar los positivos testimonios de quienes se han ido vinculado a éstos programas.

Para el análisis de este segundo momento, partiremos de la descripción e identificación de algunos elementos (quién interviene, sobre qué, y con qué resultados), con el ánimo de ver las particularidades del proceso de alineación de preferencias con las políticas públicas, con lo que a su vez, buscamos dar razón de por qué hemos identificado el objeto de nuestro estudio, los CCG, con lo que Fung denomina *mini público* de tipo *Paneles de Consulta Participativa*. Seguido, partiendo de las diversas variables que nos propone Archon Fung, analizaremos los alcances de los CCG en materia de alcance de la participación, tipo de comunicación y toma de decisiones, y extensión de la autoridad.

Consejos Comunales de Gobierno: ¿Debates de amplio alcance o alineación de intervenciones localistas con políticas y programas de gobierno?

Para poner en evidencia el ejercicio de alineación de las intervenciones de los asistentes (*personal del sector público, personal político (Congreso, Asambleas, Concejos, Juntas de acción comunal, Comités), representantes de gremios de productores o de trabajadores, representantes de organizaciones sin ánimo de lucro con vocación social, representantes de empresas particulares, representantes de medios de comunicación y representantes de organizaciones internacionales*²³⁸) con las políticas o programas de gobierno,

a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas : La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Fundación para el Debido Proceso Legal, 2011, p. 57. Disponible en http://www.observatori.org/documents/INFORME_DERECHO_CONSULTA_2011.pdf

²³⁸ CAMACHO BUSTOS, Nubia; PAREJA AYERBE, Laura y BERNAL DÍAZ, Yesid. Credibilidad en el diálogo público : Consejos Comunales de Gobierno, el sello del presidente Álvaro Uribe Vélez. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SECRETARÍA DE PRENSA, ALTA CONSEJERÍA PARA LA COMPETITIVIDAD Y LAS REGIONES, 2010, p. 84. La descripción de quienes asisten según otra fuente oficial es: El Presidente de la República preside el Consejo y lo acompañan los

rastreamos las respuestas que el gobierno y funcionarios públicos (presidente, la ministra de educación, la viceministra de educación, o directores de entidades como el SENA, la UNAD, o el ICETEX) dieron a las intervenciones de los participantes en temas de educación durante los CCG. Buscando ampliar de la manera más rigurosa posible el panorama sobre las intervenciones y respuestas que tuvieron lugar en los CCG analizados, tuvimos en cuenta dos fuentes: 1. Análisis audiovisual de los CCG de la muestra, identificando en las intervenciones que se hacen en el tema de educación, quienes las formulan y la respuesta del gobierno y funcionarios; 2. Información obtenida de las bases de datos del SIGOB, sobre los compromisos adquiridos por el gobierno en los CCG. (Ver anexo 3. Registro de intervenciones, respuestas del gobierno y compromisos fijados en la agenda.)

A pesar de que estas dos fuentes permiten identificar de manera general las intervenciones tomadas o no en cuenta para alinear y consignar en la agenda de compromisos, no pudimos dar cuenta cabalmente de todas las intervenciones que se dieron, dado que no fue posible disponer de material audiovisual o registro de otros dos escenarios de encuentro entre autoridades y funcionarios locales y nacionales: reuniones paralelas y mesas de trabajo. Las mesas de trabajo fueron un procedimiento integrado a los CCG desde el año 2008, en donde de manera anterior a la celebración de los consejos, se trabajaba en temas particulares (salud, programas sociales del Estado, educación, cultura, deporte, ambiente, Vivienda, agricultura, transporte, entre otros) de donde se obtenían una serie de demandas o necesidades condensadas en una lista que se leía en los CCG, por voceros de las mesas²³⁹. Por su parte, las reuniones paralelas son un mecanismo que operó en lo corrido de los CCG, abierto para descongestionar la agenda de temas tratados en plenaria, (...) *el Presidente de la República ordena la realización de reuniones paralelas, organizadas por bloque temático y encabezadas por el funcionario de más*

Ministros del Despacho, el Director del Departamento Nacional de Planeación y los funcionarios que el Presidente determine. El Gobernador del Departamento y su gabinete, el señor Alcalde de la ciudad y su gabinete, los Alcaldes de los municipios, los diputados, concejales de la ciudad y presidentes de los concejos de los municipios, los Congresistas de la región, miembros de gremios y sector privado. Autoridades militares y de policía. Autoridades eclesiásticas. Líderes comunitarios, sector agrario, pequeños productores, campesinos, representación maestros, Fiscal, Procurador, Das, Defensor del Pueblo, Representante Caja de Compensación, representante microempresas, rectores universidades, sindicalistas, ONG, veedurías ciudadanas, indígenas, negritudes, banco de la mujer, ganaderos, etc. COLOMBIA. ALTA CONSEJERÍA PARA LA COMPETITIVIDAD Y LAS REGIONES. [consultado 9 nov. 2009]. Disponible en <<http://www.presidencia.gov.co/cons/que.html>>

²³⁹ Las mesas temáticas, constituyen una actividad previa a los Consejos Comunales de Gobierno, a través de las cuales se busca que los ciudadanos tengan un espacio adicional de participación, para expresar los problemas que identifican en su región y las alternativas de solución, así como solicitar a los funcionarios públicos información sobre las actividades bajo su responsabilidad. Documento interno de la Alta Consejería para las Regiones CPR_E_0180, Asunto: Metodología Mesas de Trabajo.

alto rango del nivel central presente en el Consejo. Antes de finalizar el CCG, se exponen en plenaria las conclusiones principales de cada bloque y se acuerdan las tareas a realizar²⁴⁰. En cinco de siete Consejos de nuestra muestra, el presidente mandó a celebrar reuniones paralelas de educación, y en sólo uno, se hace lectura en plenaria de los puntos tratados en dicha reunión: CCG 160 Mayo 5 del 2007, Pasto-Nariño; CCG 176 Agosto 25 del 2007, Tumaco-Nariño; CCG 187 Enero 26 del 2008, Mitú-Vaupés; CCG 190 Febrero 23 del 2008, Puerto Carreño-Vichada; **CCG 193 Marzo 29 del 2008, San José del Guaviare-Guaviare.**

A continuación presentamos algunos de los temas en que se concentraron las intervenciones analizadas, así como las políticas, programas de gobierno o instituciones con las que fueron alineadas las demandas de los asistentes a los CCG de la muestra seleccionada.

Algunos temas integrados en la Agenda de Compromisos	Políticas de Gobierno alineadas con las Intervenciones
INFRAESTRUCTURA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley 21 ▪ FONADE ▪ Plan Padrino ▪ FINDETER
AMPLIACIÓN Y COBERTURA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compartel de conectividad ▪ ICETEX ▪ SENA ▪ UNAD ▪ CERES ▪ Método CAFAM ▪ Educación virtual ▪ Fondo especial de créditos, Álvaro Ulcué
RECURSOS PARA MANUTENCIÓN Y ELEMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Familias en Acción

²⁴⁰ TORRES VELASCO, Javier. Informe de investigación : Rendición de cuentas de los Consejos Comunales de Gobierno. Bogotá : Proyecto de Cooperación técnica Presidencia de la República, 2007, p.14

ESCOLARES	
-----------	--

Cuadro 3.2. Principales objetos de las intervenciones, y las políticas o programas de gobierno con que fueron alineadas. Ver información ampliada en el Anexo 4.

En el anexo 3 se observa qué voces estaban detrás de los compromisos consignados en las bases de datos del SIGOB, y cuál fue el proceso de selección de aquellas intervenciones que quedaron consignadas, así como las dejadas de lado, en la agenda en forma de compromisos. Esto último es importante porque nos permite dar razón del procedimiento de toma de decisiones en dichos consejos, tema central en este trabajo. La información sobre los compromisos que nos arrojaba el SIGOB, coincide con algunas voces que identificamos en la revisión audiovisual, mientras que otras intervenciones (demandas, propuestas, entre otros) no lo hacen.

Por otra parte, la manera en que sistematizamos la información en el cuadro anterior, busca entrever la relación que nos sugería Fung entre las intervenciones y las políticas públicas y programas de gobierno. Los resultados en este sentido, nos permiten caracterizar el procedimiento del que hablábamos en el punto anterior, *la manera en que se tomaron las decisiones en los consejos*, en tanto que efectivamente opera el criterio de alineación del que venimos hablando.

De esta manera son dos los resultados que podemos destacar de lo que nos arroja la muestra seleccionada. Primero, hay un proceso de toma de decisiones concentrado en cabeza del Presidente, que incluye y excluye las intervenciones a tener en cuenta en la agenda de compromisos, con un alto grado de discrecionalidad. Segundo, la manera de incluir las intervenciones que unilateralmente son consideradas, es alineándolas con marcos de acción ya establecidos con anterioridad (incluidos algunos de estos programas y políticas en los planes sectoriales de educación), haciendo fuertemente dependiente y condicionada la participación ciudadana a las disposiciones anteriormente concebidas por el equipo de gobierno. De esta manera discusiones que deberían abrirse en un espacio como estos, en los que se supone se busca tratar temas sobre los que urge dar soluciones, quedan de lado, mientras son priorizados asuntos más operativos (infraestructura, ampliación y cobertura, recursos para manutención y elementos escolares). Así pues, sería importante cuestionar por qué no se abrió un debate en

torno a temas de gran relevancia para la educación, como la situación que se estaba presentando en la Universidad de Córdoba y en la UIS (Universidad Industrial de Santander), en las que sus directivas llegaron a estar vinculadas con los paramilitares²⁴¹.

Otras características específicas de los espacios para la participación ciudadana ofrecidos por el modelo institucional de los CCG, que analizaremos a continuación, permiten entender por qué las intervenciones muchas veces fueron clamores y demandas ciudadanas muy localistas, poco relevantes, inmediatistas y pobres, frente a la política seguida por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en estos 8 años, antes que una ventana para entablar un diálogo informado y de amplio alcance sobre lo que se venía desarrollando por los gobiernos locales y el central.

Dimensiones de la Participación Ciudadana en los CCG

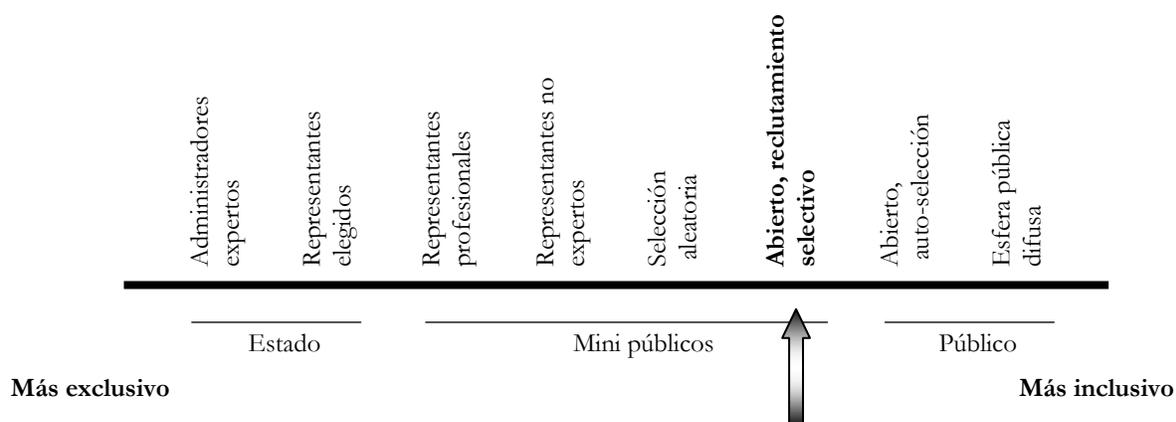
Partiendo de los diversos elementos que nos propone Archon Fung, expuestos en el apartado del segundo capítulo, *Participación para el mejoramiento de la Esfera Pública y la Gobernabilidad Democrática*, analizaremos los alcances de los CCG en materia de alcance de la participación, tipo de comunicación y toma de decisiones, y extensión de la autoridad.

Archon Fung, al proponer un *mini público* de tipo consultivo del que se deriva la legitimación de un gobierno como resultado de alinear las preferencias consideradas de los ciudadanos con las políticas públicas, tiene en mente que esto sea fruto de una debida combinación y articulación de la elección social, entendiendo por esto la existencia de buenas condiciones en términos de representatividad, razonabilidad e información. Estas características las podemos analizar a la luz de lo que Fung llama el Cubo de la democracia en sus tres dimensiones.

Siguiendo las tres dimensiones del Cubo de la Democracia de Fung, podemos caracterizar este segundo momento de la siguiente manera. En cuanto a la primera dimensión (**alcance de la participación**) podemos decir que el tipo de selección de los participantes es tanto abierta como selectiva. Habría que señalar que de manera general en los CCG hubo cambios institucionales que fueron introducidos como resultado de las dificultades que desde la Alta

²⁴¹ La universidad y los paras. En : Semana.com. (22 sept. 2007) Disponible en <<http://www.semana.com/nacion/universidad-paras/106421-3.aspx>>; El hedor se toma la UIS. En : Semana.com. (20 may. 2009) Disponible en <<http://www.semana.com/opinion/hedor-toma-uis/124212-3.aspx>>

Consejería para las Regiones²⁴² se iban identificando en el desarrollo de éstos²⁴³, a la vez que se introducían reformas a partir de evaluaciones que asesores externos sugerían en sus informes²⁴⁴. De esta manera, encontramos diferencias en las posibilidades abiertas para los ciudadanos y funcionarios que de manera autónoma querían asistir, en tanto que en el primer periodo presidencial la inscripción debía hacerse directamente en la Consejería para las Regiones, mientras que en el segundo periodo las inscripciones se recibían en la alcaldía o gobernación anfitriona²⁴⁵. A la vez, de manera selectiva se enviaban invitaciones especiales a algunos líderes sectoriales y locales de la región donde se celebraría el CCG²⁴⁶.



Otra característica propia de este segundo momento, tiene que ver con un tipo de comunicación que identificamos como poco intensa (**tipo de comunicación y toma de**

²⁴² Es la entidad, dentro el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, encargada del funcionamiento de los CCG.

²⁴³ Uno de los problemas que desde la Alta Consejería para las Regiones se identificó, y dio lugar a un cambio institucional en los CCG, fue la dificultad de concertar con la comunidad de la Jagua de Ibérico, por lo que se hizo necesario abrir espacios previos a los CCG, mesas temáticas, en donde se definiera la agenda a tratar en los consejos, incluyendo los puntos concertados por el encuentro entre sectores de la comunidad y los funcionarios o autoridades afines al tema. Las mesas temáticas se implementaron desde el año 2008. SANTAMARÍA ARISTIZABAL, Danna Fabiola. La comunidad y su papel en las mesas de trabajo previas a los consejos comunales de gobierno. Bogotá : ESAP, 2009.

²⁴⁴ MERAT, Jacks. Informe de investigación : Evaluación Consejos Comunales de Gobierno, Bogotá: Proyecto de Cooperación técnica Presidencia de la República, 2007 ; TORRES VELASCO, Javier. Informe de investigación : Rendición de cuentas de los Consejos Comunales de Gobierno. Bogotá : Proyecto de Cooperación técnica Presidencia de la República, 2007

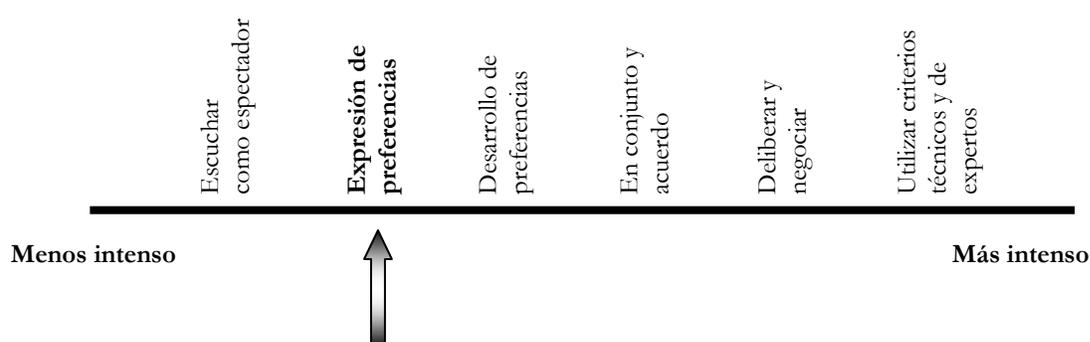
²⁴⁵ SANTAMARÍA ARISTIZABAL, Danna Fabiola. La comunidad y su papel en las mesas de trabajo previas a los consejos comunales de gobierno. Bogotá : ESAP, 2009.

²⁴⁶ "Una vez definido el lugar y los temas principales a tratar, los gobernadores y alcaldes convocan a los asistentes a través de cartas y comunicaciones cerradas (fax, teléfono) y consolidan las listas de asistencia definitivas, las cuales son posteriormente remitidas a la Presidencia de la República. Es importante afirmar que la Presidencia de la República le ha solicitado explícitamente a los alcaldes y gobernadores que involucre a todos los sectores representativos de la región y ha mantenido abierta la posibilidad de que los ciudadanos o funcionarios que quieran asistir a los Consejos se inscriban directamente en la Consejería Presidencial para las Regiones." TORRES VELASCO, Javier. Informe de investigación : Rendición de cuentas de los Consejos Comunales de Gobierno. Bogotá : Proyecto de Cooperación técnica Presidencia de la República, 2007, p.22

decisiones), dado que la comunicación para la toma de decisiones se reduce a la expresión de unas preferencias ante el auditorio y las autoridades, por parte de quienes participan, sin que los criterios de elección social que se nos sugieren en materia de razonabilidad e información, sean fuertemente establecidos.

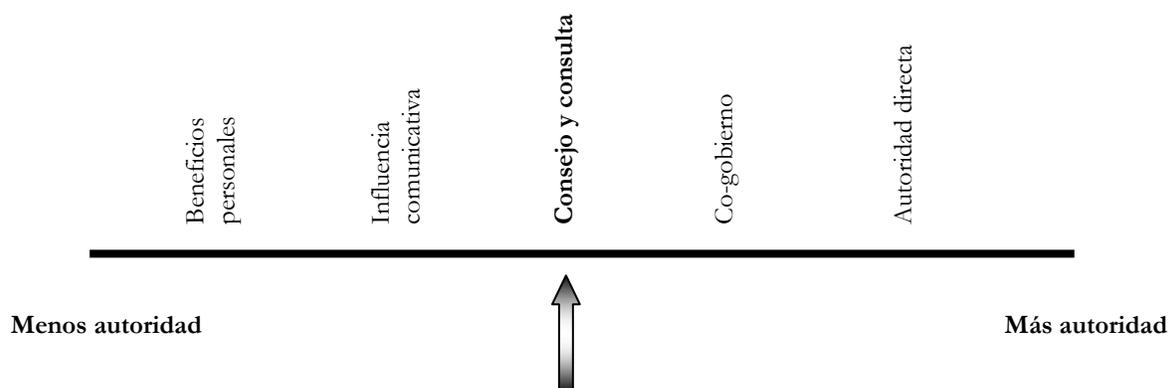
Para el caso de la información, los asistentes a los consejos no cuentan con una capacitación o con material breve y suficiente para poder entender y reflexionar sobre los asuntos que se esperan tratar en un espacio abierto para deliberar. De esta manera los participantes llegan a exponer sus demandas sobre un tema en particular, a un auditorio que antes que buscar tomar en serio y discutir las otras intervenciones, se preocupan tan solo porque le den la oportunidad de que el presidente lo escuche y le dé una solución a su situación particular, con lo que tampoco se cumple el criterio de razonabilidad.

A partir de esta expresión de preferencias, el Presidente de la República toma la decisión de incluir o no en la agenda de compromisos el asunto tratado, sirviéndose para ello de una alineación de las intervenciones con las políticas o programas de gobierno. Dicha alineación es posible dado que tanto la agenda a tratar en los consejos, así como los programas y políticas a alinear, se basan en unas mismas líneas de acción esbozadas en el Manifiesto Democrático de Álvaro Uribe Vélez, y acordadas con anterioridad con las autoridades locales²⁴⁷.



²⁴⁷ La agenda de cada Consejo es preparada con anticipación por la Consejería Presidencial para las Regiones de la Presidencia de la República, basándose en los postulados planteados por el Presidente de la República en el Manifiesto Democrático, en particular las siete herramientas para construir justicia social: revolución educativa, seguridad social, impulso a la economía solidaria, manejo social del campo y de los servicios públicos, desarrollo de la pequeña empresa y calidad de vida urbana, además los proyectos específicos de cada región. COLOMBIA. ALTA CONSEJERÍA PARA LA COMPETITIVIDAD Y LAS REGIONES. [consultado 9 nov. 2009]. Disponible en <<http://www.presidencia.gov.co/cons/que.html>>

Otra característica de los CCG es que la posibilidad de influenciar la acción o políticas públicas se circunscribe al consejo y consulta (**extensión de la autoridad**). Aunque se abre la posibilidad de consultar a los participantes sobre los asuntos que se tratan en los consejos, el poder de decisión de incluir o no el asunto en la agenda, se conserva en manos de las autoridades en cabeza del Presidente. Además en los casos en que ni siquiera se tienen en cuenta las preferencias expresadas por algunos participantes, la posibilidad de influencia es aún menor.



Conclusiones: *¿Qué tipo de alineación se dio en los CCG?*

Con respecto al primer momento que identificamos, discurso unilateral, habría que decir que la exposición y justificación de los temas que el Presidente trata en su intervención, son revestidos de legitimidad al ser expuestos en un escenario contemplado para la promoción de la participación y diálogo público, que cobra credibilidad, al ser seguido por un segundo momento en donde la participación de los asistentes se hace visible. De esta manera temas de trascendencia nacional y propios de la agenda de gobierno, como la seguridad y la guerra, cultivos ilícitos, política antidrogas, TLC con EEUU, relaciones bilaterales con Venezuela, entre otros, son tratados de manera unilateral por la máxima autoridad en los CCG, el Presidente de la República, desplazando las reflexiones o demandas de los asistentes en torno a dichos temas, haciendo de estos últimos sujetos pasivos y complacientes con el discurso oficial.

En cuanto al segundo momento descrito, la legitimidad que alcanza el gobierno, señalada por Fung al referirse a este tipo de mini públicos consultivos, tiene que ver más con un espacio en donde es evidente una clase de disposición del gobierno de hablar con los ciudadanos sin intermediarios, y con el carácter de seriedad y eficiencia con que se reviste la actitud del Estado hacia las intervenciones de los ciudadanos al presentar una agenda de compromisos resultado de estos encuentros, antes que con las características recomendadas en torno a la elección social y la disposición institucional que se aconseja en la teoría, para encaminarse hacia la construcción de espacios de participación y deliberación comprometidos con el mejoramiento de la esfera pública desde una escala media.

La legitimidad de la que habla el autor, para el caso de los *mini públicos* de tipo consultivos, tiene que ver con aquella que resulta de la superación de problemas relativos a la indiferencia de los ciudadanos ante políticas públicas percibidas como fruto de la movilización de grandes intereses, mediante la alineación de las intervenciones y políticas públicas que tenga en cuenta: (1) mayor representatividad de los participantes; (2) discusiones más informadas y reflexivas; y (3) en caso en que se estén dirigiendo temas en donde hay problemas de falta de entendimiento y percepción por parte de las autoridades, se sugiere adoptar formas de co-gobierno o autoridad directa por parte de los participantes.

Al respecto tendríamos que señalar el pobre camino recorrido por los mecanismos de participación objeto de nuestro estudio, los CCG, más que todo en los últimos dos aspectos enumerados: se caracterizaron por ser más o menos inclusivos, con intervenciones pobremente capacitadas, informadas y reflexivas, y una toma de decisiones absolutamente distante del poder de quienes intervenían. La evaluación de estos aspectos en los CCG, permite comprender el tipo de intervenciones que tuvieron lugar, siendo algunas de éstas muy localistas, poco relevantes, inmediatistas y pobres, frente a la política seguida por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en estos 8 años, en tanto que a la vez que había un bajo nivel de información compartida, se contaba con una gran dispersión de actores, temas y asuntos a tratar, en donde lo único que se sabía con certeza, era que había una oportunidad para expresar algo a la máxima autoridad política y administrativa en el país.

Por último, considerando el anterior análisis, no se podría decir que el gobierno no logro legitimar su acción, sino muy al contrario, que este mecanismo sumado a otras estrategias del gobierno, mantuvieron su alta popularidad. La legitimidad derivada de estos consejos, por supuesto, no se limita a los asistentes, sino que por el contrario fueron una estrategia de exposición masiva, por medio la televisión, radio e internet, con lo que se sumaba a los momentos de escucha pasiva (momento 1), la potencial audiencia nacional.

Por lo tanto, aunque los resultados no se concentraron en el mejoramiento de la esfera pública, al construir una ciudadanía más reflexiva e influyente en las decisiones públicas, si se logro en cambio mantener por 8 años un gobierno altamente respaldado por el electorado, sirviéndose de lo que Joan Font llama *espacios rituales donde escenificar un diálogo entre administradores y ciudadanos*²⁴⁸.

CONCLUSIONES FINALES

Como se propuso en la introducción de este trabajo, un aspecto anterior al análisis puntual de los CCG tiene que ver con la revisión del carácter del gobierno de Álvaro Uribe Vélez con respecto al tema central de este escrito, la participación ciudadana.

En este sentido encontramos algunas coincidencias entre las motivaciones de la clase política, bajo las que se dio la apertura del sistema político colombiano a la participación ciudadana a comienzos de la década de los noventa, y las motivaciones para la promoción de la participación durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, entre las que se encuentran: *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*²⁴⁹,

Si para el primer caso los grandes problemas (corrupción, clientelismo, autoritarismo y conflicto) y el corolario de éstos, ausencia de credibilidad de los ciudadanos en el sistema político, tenían que ver con la existencia de un sistema cerrado que llevaría a la clase política a

²⁴⁸ FONT, Joan. Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona : Ariel, 2001.

²⁴⁹ VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá : Fundación Corona, 2003, p.108

tratar de recuperar el poder perdido usando como Caballo de Troya la apertura del sistema a través de la participación ciudadana y el pluralismo político, para el gobierno de Álvaro Uribe los grandes problemas a resolver (corrupción, conflicto, narcotráfico, desconfianza inversionista, etc.), no se resolverían abriendo el sistema, sino al contrario cerrándolo más (señalamiento y estigmatización de comunidades campesinas e indígenas, persecución a los medios y opositores al gobierno, negación de un conflicto interno, etc.), mientras que mediante el discurso de la promoción de la participación, entendido bajo la idea de un Estado comunitario, se buscaría mantener la legitimidad de un gobierno fuertemente caracterizado por la toma de decisiones verticales, antes que abrir el sistema, por ejemplo, a aquellos actores más afectados por las políticas de gobierno.

Otro aspecto que coincide en los dos casos, tiene que ver con que los procesos abiertos para *la participación fue en esencia una oferta estatal*²⁵⁰, aunque con una clara diferencia. Si la primera oferta participativa en el país estuvo acompañada de fuertes presiones por parte de movimientos sociales, constituyéndose esto en una de las causas, sumado a las motivaciones que ya tratamos; en el caso del gobierno de Uribe se presenta una situación contraria, en la que la presión de movimientos sociales nada tiene que ver con la formación de la idea de un Estado comunitario, o de la apertura de espacios como los CCG. Las bases sociales que parecían respaldar la iniciativa de un Estado comunitario tendrían que ver más con la preocupación del gobierno por dar voz a la *gente buena* del país: *a mí me ha preocupado mucho, históricamente, que en Colombia ha habido una actitud de apaciguamiento, de oferta de diálogo permanente a los grupos violentos, así ellos manifiesten que no están interesados en el diálogo, pero un gran desprecio para dialogar con las gentes colombianas, con los ciudadanos colombianos que viven de acuerdo con la Constitución y la Ley. Entonces dije: Colombia, lo que tiene que esforzarse es por dialogar con todos los ciudadanos de bien*²⁵¹. Sin embargo esta disposición a dialogar con los ciudadanos colombianos se fue complicando en el transcurrir del periodo de gobierno, al ser para este cada vez más difícil distinguir a la gente buena entre, sectores de la oposición, aquellos que diferían de las políticas del gobierno o de la manera en que este procedía, o poblaciones con iniciativas ante el conflicto diferentes a las oficiales, entre otros.

²⁵⁰ Ibid., p.108

²⁵¹ Esta es parte de la respuesta que el Presidente dio a la pregunta *¿Presidente, cuáles son, para usted, los orígenes del Estado Comunitario?* en la entrevista realizada por los autores del libro. CAMACHO BUSTOS, Nubia; PAREJA AYERBE, Laura y BERNAL DÍAZ, Yesid. Credibilidad en el diálogo público : Consejos Comunales de Gobierno, el sello del presidente Álvaro Uribe Vélez. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SECRETARÍA DE PRENSA, ALTA CONSEJERÍA PARA LA COMPETITIVIDAD Y LAS REGIONES, 2010, p. 10-15

Por su parte en lo que tiene que ver con el desarrollo institucional que se empezó a gestar durante los años ochenta, en materia de participación ciudadana, abría que decir que con los CCG hay una ruptura significativa con respecto a la lógica que se venía desarrollando en estos espacios.

El activo rol que desempeñó el Presidente como mediador y autoridad máxima para la toma de decisiones durante los CCG es evidente al analizar estos espacios, y nos lleva a confirmar lo que se puede leer en “*Institucionalidad Participativa en Colombia. Balance y Retos*” de Esperanza González y Fabio Velásquez, en el que sostienen que uno de los principios fundamentales en los que se apoyó el modelo propuesto por Uribe Vélez en materia de participación, consistió *en 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. (...) La tendencia es, pues, hacia la desinstitucionalización de la 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*²⁵².

La centralidad del Presidente de la República es transversal a los tres momentos descritos en nuestro análisis. De hecho, el principal rasgo que nos permite identificar un primer momento, se deriva precisamente de lo evidente que resulta el protagonismo que tiene la figura del primer mandatario durante los primeros minutos de los CCG. En este *momento 1 en los CCG: Discurso unilateral*, se evidencia el tratamiento unilateral que se daba a asuntos de interés tanto nacional como local, imponiéndose los argumentos y las justificaciones de quien convocaba a estos encuentros, el Gobierno Nacional, relegando a la ciudadanía a un rol de pasividad ante las discusiones que abrían podido darse alrededor de lo que el Gobierno planteaba en esta intervención inicial. Durante el *momento 2 en los CCG: Alineación de intervenciones*, la figura del Presidente cobra nuevamente un papel central, dado que a pesar de que no era el único que proponía aquello sobre lo que habría de tratarse, desempeña un rol aún más importante, al ser quién decidía en última instancia qué es lo que quedaba o no consignado en la agenda de compromisos. En un *tercer momento*, también descrito en el análisis que hicimos de los CCG,

²⁵² VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. *Institucionalidad participativa en Colombia : Balance y Retos*. Disponible en [http://www.inesc.org.br/equipe/ivonem/COLOMBIA Institucionalidad %20Participativa.pdf](http://www.inesc.org.br/equipe/ivonem/COLOMBIA%20Institucionalidad%20Participativa.pdf)

veíamos como la figura del Presidente cobraba gran relevancia, al ser este quien presentaba los exitosos resultados de las diferentes experiencias de personas que se habían vinculado a programas de gobierno a cargo de Acción Social y Banca de Oportunidades.

De lo que hemos dicho hasta ahora podríamos destacar que nos encontramos ante un gobierno que buscó promover el proyecto de país que traía, apostándole principalmente a un modelo incuestionable de seguridad y desarrollo económico, y legitimando este último bajo un modelo de Estado comunitario, en donde los CCG jugarían un papel central. En palabras de Guillermo O'Donnell, nos encontramos ante un tipo de gobierno con *una visión cesarista, plebiscitaria, de un ejecutivo que se cree investido del poder de gobernar el país como cree conveniente*²⁵³.

La presencia en diversas regiones del país, la frecuencia con que se celebraban, y el cubrimiento mediático, hace pensar en la importancia de los CCG para mantener la credibilidad y legitimidad del gobierno. Sin embargo, a pesar de que resulta evidente el impacto que resulta de un ejercicio como este a la hora de buscar el respaldo del pueblo, no lo es en cambio la manera en que se pretendía por medio de estos llegar a adoptar formas de co-gobierno en donde se tomaran decisiones públicas a través de procesos de participación ciudadana.

De la misma manera habría que decir que si bien por un lado los CCG tienen que ver con la clasificación que hace Archon Fung sobre los experimentos democráticos, específicamente el *mini público* de tipo consultivo en el que es característico la búsqueda de legitimidad por parte de quienes promueven estos espacios, sirviéndose de un proceso de alineación de preferencias entre tomadores de decisiones públicas y ciudadanía mediante procesos de participación deliberativa; por otro lado, las disposiciones que trata el autor para alcanzar niveles de legitimidad en estos espacios (mayor representatividad de los participantes; discusiones más informadas y reflexivas; y en caso en que se estén dirigiendo temas en donde hay problemas de falta de entendimiento y percepción por parte de las autoridades, se sugiere adoptar formas de co-gobierno o autoridad directa por parte de los participantes), no se cumplieron del todo.

Cabría preguntarnos entonces: ¿Qué tipo de participación se promovió en los Consejos Comunales de Gobierno?, y ¿Estos Consejos Comunales consolidaron una ciudadanía pasiva o alentaron una ciudadanía activa?

²⁵³ O'DONNELL, Guillermo. Contrapuntos : Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires : Paidós, 1997, p. 325

Respondiendo a los anteriores interrogantes, habría que decir que los CCG se caracterizaron por ser más o menos inclusivos, con intervenciones pobremente capacitadas, informadas y reflexivas, y una toma de decisiones absolutamente distante del poder de quienes intervenían y concentrado en cambio en cabeza del Presidente. Las intervenciones que se hacían por parte de los asistentes, eran localistas e inmediatistas en la mayoría de los casos. Durante los CCG había una gran dispersión de actores, temas y asuntos a tratar, contrario a la claridad que había con respecto a la centralidad de la figura del primer mandatario. Por su parte la ciudadanía encontró un lugar en donde podía expresar algunas de sus preferencias o necesidades, sin que esto haya significado que se haya procurado durante estos CCG, la construcción de una ciudadanía activa, resultado de procesos de información amplios, espacios de deliberación y reflexión, y procedimientos inclusivos a la hora de tomar decisiones públicas.

Para terminar queremos hacer un comentario final, así como unas recomendaciones puntuales con respecto al diseño de espacios para la participación ciudadana.

Como comentario final nos gustaría hacer énfasis en dos aspectos que redundan en una lección que nos deja este gobierno en materia de participación. Habría que decir, que bajo un mismo gobierno tendríamos dos fenómenos que necesariamente nos hace pensar en el nivel del compromiso que hubo con respecto a la participación durante esos ocho años. Por una parte, el gobierno central por diversos medios, nos hizo saber que ya traía un proyecto para el país, en el que objetivos y estrategias ya estaban definidos, y que por lo tanto era innecesaria e indeseable la participación de voces disidentes o de otras iniciativas venidas desde otros sectores, como la sociedad civil. De ahí que fuera necesario hacer creer a la gente que se estaba bajo un modelo de *Estado Comunitario*, en el que se esperaba que la ciudadanía aceptara proyectos en temas de seguridad o económicos, que se vendrían a desarrollar, bajo la premisa de que al ser comunidad, compartimos unas mismas necesidades y más aún compartimos una misma visión de cómo resolverlas. Por otra parte, fuimos testigos del compromiso del gobierno con unos ejercicios de participación, los CCG, que sin embargo, en este trabajo hemos caracterizado y definido grosso modo, retomando las palabras de Joan Font como *espacios rituales donde escenificar un diálogo entre administradores y ciudadanos*.

Estos dos elementos, uno en contra de la participación y otro pro participación, nos lleva a contemplar un aprendizaje y ruta a seguir contrario a lo que hizo Guatemala con el gobierno de Álvaro Colom²⁵⁴, el cual ha visto con excelentes ojos la iniciativa de los CCG en nuestro país y lo considera digno de exportación. Para nosotros, hay una lección importante en la que vemos que dicha innovación, además de no haber resultado funcional a la promoción de la participación, deja de lado procesos que deberían haber sido reforzados en vez de remplazados u olvidados. Con esto nos referimos a procesos en los que se ha tratado de trabajar en el país, tales como la tolerancia política, en la que habría que tomarse en serio la posibilidad de que otros sectores aparte del gobierno participen en procesos de toma de decisiones, nutriendo el panorama y expectativas que pueda tener una determinada administración, o sino, por lo menos respetando las decisiones, alternativas y posiciones que otros actores pueden tener, así sean contrarias al gobierno, lo cual no necesariamente implica que escapen a las buenas intenciones que, por ejemplo, decía tener el gobierno de Álvaro Uribe Vélez con respecto a lo que necesitaba el país; y la institucionalización de la participación ciudadana, en donde se busca que sean los ciudadanos quienes desarrollan el rol principal en dichos espacios.

A modo de conclusión habría que decir algo más sobre la lección que nos deja el gobierno de Uribe Vélez con los CCG: antes que buscar nuevas formulas para la participación, hay que rescatar las voces que de hecho ya tienen algo que decir y aportar, antes que buscar escenarios mediocres para la formación de una ciudadanía activa.

Ahora bien, pasando al segundo punto propuesto anteriormente, quisiéramos abrir al menos dos escenarios para el diseño de espacios para la participación ciudadana diferenciando dos aspectos: la promoción de la participación ciudadana y la construcción de una ciudadanía activa. Para diferenciar estos dos aspectos se debe tener en cuenta que existe en la sociedad civil, tanto ciudadanos con preferencias definidas, como ciudadanos con intereses individuales y poco definidos.

²⁵⁴ CAMACHO BUSTOS, Nubia; PAREJA AYERBE, Laura y BERNAL DÍAZ, Yesid. Credibilidad en el diálogo público : Consejos Comunales de Gobierno, el sello del presidente Álvaro Uribe Vélez. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SECRETARÍA DE PRENSA, ALTA CONSEJERÍA PARA LA COMPETITIVIDAD Y LAS REGIONES, 2010, p. 146

Teniendo esto en cuenta, habría que dar lugar a escenarios de participación en donde se traten temas mucho más específicos, contrario a lo que pasaba en los CCG²⁵⁵, en donde la multiplicidad de temas impedía una discusión con quienes manejaban unas preferencias definidas, así como impedía que quienes no tenían unos intereses muy definidos, pudieran utilizar estos escenarios para iniciarse en procesos de participación y deliberación, de manera informada y razonable²⁵⁶.

Un segundo aspecto tiene que ver con las limitaciones que se impusieron a estos espacios al concebir como figura central y obligatoria al Presidente de la República, dada la imposibilidad de que este mismo personaje estuviera en diversas regiones y al mismo tiempo, restándoles continuidad y alcance, impidiendo un dialogo permanente con quienes podrían tener unas preferencias definidas, e impidiendo la construcción de una ciudadanía activa, la cual requiere la celebración de estos espacios de manera frecuente. Esta dependencia de una figura tan lejana, también haría improductiva la discusión de quienes tienen unas preferencias definidas, en temas que son más de interés local. La recomendación por lo tanto tiene que ver con el no condicionamiento de los escenarios para la participación ciudadana, ante una autoridad tan centralizada e indispensable.

Ahora bien, una de las inquietudes que nos queda a partir de este trabajo es saber cuál será la apuesta de gobiernos futuros con respecto a la participación ciudadana en el país, preguntándonos por las oportunidades que se abrirán a quienes cuentan con unas preferencias definidas pero son política o socialmente débiles o rechazados, y con respecto a la apuesta por una institucionalidad para la participación en donde se procure la construcción de una ciudadanía activa en pro de la legitimidad de unas políticas públicas, antes que la legitimidad de un gobierno.

²⁵⁵ Al respecto habría que decir que de hecho en los mimos CCG fue necesario abrir escenarios de participación mucho más

²⁵⁶ Primero, debería hacerse un esfuerzo mucho mayor en el tema de la información que se brinda a los ciudadanos al que se hizo en los CCG con los videos que se pasaban al iniciar cada consejo, los cuales no eran más que una presentación de las características físicas y culturales de cada región a la que visitaba el Presidente, pero no trataban ninguno de los temas que se discutirían. Segundo, es necesario fijar uno o dos temas a tratar, para que en realidad se pueda informar al ciudadano adecuadamente y se puedan llegar a fijar algunas conclusiones mediante la deliberación entre estos y las autoridades.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

BENEDICTO José y MORÁN, María Luz. La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes. Madrid : Instituto de la Juventud, 2002.

BUCHANAN, James. El cálculo del consenso. Madrid : Espasa-Calpe, 1980.

CAMACHO BUSTOS, Nubia; PAREJA AYERBE, Laura y BERNAL DÍAZ, Yesid. Credibilidad en el diálogo público : Consejos Comunales de Gobierno, el sello del presidente Álvaro Uribe Vélez. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SECRETARÍA DE PRENSA, ALTA CONSEJERÍA PARA LA COMPETITIVIDAD Y LAS REGIONES, 2010.

CONSTANT, Benjamin. Escritos Políticos. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

ELSTER, Jon. La Democracia Deliberativa. Barcelona : Gedisa, 2001.

FONT, Joan. Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona : Ariel, 2001.

FUNG, Archon y WRIGHT, Erik Olin. Democracia en profundidad. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 2003.

GUTIÉRREZ, Francisco. Nuestra guerra sin nombre : transformaciones del conflicto en Colombia. Bogotá : Norma, 2006.

HEATER, Derek. Ciudadanía : Una breve historia. Madrid : Alianza Editorial, 2007.

HIRSCHMAN, Albert. Intereses privados y acción pública. México : Fondo de cultura económica, 1986.

- HOLMES, Stephen. Anatomía del antiliberalismo. Madrid : Alianza, 1999.
- HOLMES, Stephen. Passions and constraint. Chicago : The University of Chicago Press, 1995.
- LUKES, Steven. El poder : Un enfoque radical. España : Siglo veintiuno, 1985.
- LUKES, Steven. Liberals and cannibals. London-New York : Verso, 2003.
- MARSHALL, T.H. Ciudadanía y clase social. Madrid : Alianza, 1998.
- MILL, John Stuart. Consideraciones sobre el Gobierno Representativo. México : Herrero Hermanos Sucesores, 1966.
- O'DONNELL, Guillermo. Contrapuntos : Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires : Paidós, 1997.
- PÉREZ LEDESMA, Manuel. Ciudadanía y democracia. Madrid : Editorial Pablo Iglesias, 2000.
- SÁNCHEZ, Rubén. Seguridad, democracia y seguridad democrática. Bogotá : Universidad del Rosario, 2007.
- TAYLOR, Michael. Community, Anarchy & Liberty. Cambridge : Cambridge University, 1982.
- THAXTON, Ralph. Everyday forms of resistance. En : POWERS, Roger and VOGELE, William. Protest, Power and Change : An encyclopedia of nonviolent action from ACT-UP to women's suffrage. New York and London : Gerland, 1997.
- TILLY, Charles. Democracy. Cambridge : Cambridge University Press, 2007.
- VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá : Fundación Corona, 2003.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, socialismo y democracia. Vol. 2. Barcelona : Orbris, 1988

Capítulo de un libro

DAGNINO Evelina; OLVERA Alberto y PANFICHI Aldo. Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo. En: RAVENTÓS, Ciska. Innovación democrática en el sur: participación y representación en Asia, África y América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2008

DOWNS, Antony. Teoría económica de la acción política en una democracia. En: ALMOND, Gabriel. Diez textos básicos de Ciencia Política. Barcelona: Ariel, 1992.

GARGARELLA, Roberto. El derecho de resistencia en situaciones de carencia extrema. En: CANTE, Freddy. Umbrales de reconciliación: perspectivas de acción política noviolenta. Bogotá: Universidad del Rosario, 2006.

LÓPEZ HERNÁNDEZ, Claudia. La refundación de la patria : de la teoría a la evidencia. En: _____. Y refundaron la patria: de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el estado colombiano. Bogotá : Random House Mondadori, 2010

TURNER, Bryan. Outline of a theory of citizenship. En : MOUFFE, Chantal. Dimensions of Radical Democracy. London: Verso, 1992.

Publicación seriada

CANTE, Freddy. ¿Son libres los votantes en Colombia? En : Desafíos. Vol. 23, No. 1 (2011); p. 15-55

FUNG, Archon. Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. En : Journal of Political Philosophy. Vol. 11, No. 3 (2003); p. 67-338

FUNG, Archon. Varieties of Participation in Complex Governance. En : Public Administration Review. Vol. 66 (2006); p. 66-75

GARRATT, Dean and PIPER, Heather. Citizenship Education and the Monarchy : Examining the Contradictions. En : British Journal of Educational Studies. Vol. 51, No. 2 (2003); p. 128-148

HAYEK VON, Friedrich August. La pretensión del conocimiento. En : La Tadeo. Vol. 1, No.6 (1982); p. 51-59

Base de datos

COLOMBIA. Base de datos SIGOB. [Consultado 2010] Disponible en <http://sigob.presidencia.gov.co/consejoscomunales/10-05-11>

FREEDOM HOUSE. Report data : Freedom in the World. Disponible en: <http://www.freedomhouse.org/country/colombia>

Documentos oficiales

Documento interno de la Alta Consejería para las Regiones CPR_E_0180, Asunto: Metodología Mesas de Trabajo.

MERAT, Jacks. Informe de investigación : Evaluación Consejos Comunales de Gobierno, Bogotá: Proyecto de Cooperación técnica Presidencia de la República, 2007

TORRES VELASCO, Javier. Informe de investigación : Rendición de cuentas de los Consejos Comunales de Gobierno. Bogotá : Proyecto de Cooperación técnica Presidencia de la República, 2007

SANTAMARÍA ARISTIZABAL, Danna Fabiola. La comunidad y su papel en las mesas de trabajo previas a los consejos comunales de gobierno. Bogotá : ESAP, 2009.

Artículos de prensa en línea

Andrés Felipe Arias tenía en sus manos el dominio de AIS : Fiscalía. En : Semana. com (12 oct. 2011) Disponible en <<http://www.semana.com/nacion/andres-felipe-arias-tenia-manos-dominio-ais-fiscalia/165693-3.aspx>>

Caso AIS: inhabilitan por 12 años a exfuncionario del Minagricultura. En : Semana.com. (17 ener. 2012) Disponible en <<http://www.semana.com/nacion/caso-ais-inhabilitan-12-anos-exfuncionario-del-minagricultura/170496-3.aspx>>

El gobernador de la muerte. En : Semana.com. (nov. 2006). Disponible en <<http://www.semana.com/nacion/gobernador-muerte/98288-3.aspx>>

El hedor se toma la UIS. En : Semana.com. (20 may. 2009) Disponible en <<http://www.semana.com/opinion/hedor-toma-uis/124212-3.aspx>>

Imputarán cargos contra ex directores del CTI y de Fondelibertad. En : Semana. Com (4 agost. 2011) Disponible en <<http://www.semana.com/nacion/imputaran-cargos-contra-exdirectores-del-cti-fondelibertad/161702-3.aspx>>

JARAMILLO BERNAL, Laura. ¿Cuánto cuesta un Consejo comunal?. En : La Silla Vacía. (5 abr. 2010). Disponible en <<http://www.lasillavacia.com/historia/8970>>

La universidad y los paras. En : Semana.com. (22 sept. 2007) Disponible en <<http://www.semana.com/nacion/universidad-paras/106421-3.aspx>>

LONDOÑO, Jorge. La de Uribe, una histórica popularidad. En: El Colombiano. (6 agost. 2010). [Consultado 31 oct. 2011] Disponible en <http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/la_de_uribe_una_historica_popularidad/la_de_uribe_una_historica_popularidad.asp>

PIÑERES RICO, Laura. El top de Uribe en los consejos comunales. En : La Silla Vacía. (jul. 2010) Disponible en <<http://www.lasillavacia.com/historia/16428>>

Restrepo usó la paz como un negocio : Fiscalía. En : Semana.com (10 febr. 2012) Disponible en <<http://www.semana.com/nacion/restrepo-uso-paz-como-negocio-fiscalia/171873-3.aspx>>

RICO PIÑERES, Laura. La Consulta Previa: farsa multicultural. En : La Silla Vacía (1 agost. 2009) Disponible en <<http://www.lasillavacia.com/historia/3201>>

Sabas Pretelt interfirió en el trámite legislativo de la reelección. En : Semana.com (24 agost. 2010) Disponible en <<http://www.semana.com/nacion/sabas-pretelt-interfiriio-tramite-legislativo-reeleccion-procuraduria/143514-3.aspx>>

Sí hay guerra, señor presidente. En : Semana.com. (6 feb. 2005) Disponible en <<http://www.semana.com/portada/guerra-senor-presidente/84650-3.aspx>>

Suspenden convocatoria para adjudicar Carimagua. En : Semana.com. (13 feb. 2008) Disponible en <<http://www.semana.com/on-line/suspenden-convocatoria-para-adjudicar-carimagua/109387-3.aspx>>

¿Puede el jefe de Estado ordenar la captura de un ciudadano señalado de un delito? En : Semana.com (oct. 2006). Disponible en <<http://www.semana.com/on-line/puede-jefe-estado-ordenar-captura-ciudadano-senalado-delito/97737-3.aspx>>

Fuentes electrónicas

CINEP/PROGRAMA POR LA PAZ. Informe Especial. Falsos Positivos 2010 : clamor por la verdad y la justicia. (2011). Disponible en <<http://www.rebelion.org/docs/128090.pdf>>

COLOMBIA. ALTA CONSEJERÍA PARA LA COMPETITIVIDAD Y LAS REGIONES. [consultado 9 nov. 2009]. Disponible en <<http://www.presidencia.gov.co/cons/que.html>>

COLOMBIA. Plan sectorial de educación 2006-2010. Bogotá : Ministerio de Educación Nacional, 2008. Disponible en <http://mineducacion.gov.co/cvn/1665/articulos-152036_archivo_pdf.pdf>

COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Disponible en <http://www.fondelibertad.gov.co/web/quienes_somos.html>

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. Resumen Informe de seguimiento a las recomendaciones 9, 14 y 16 del Comité de Derechos Humanos de la ONU. (2010) Disponible en : <http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/inf_2011_n3_re.pdf>

COMUNIDAD DE PAZ DE SAN JOSÉ DE APARTADO. La historia vivida. (2006). Disponible en <<http://cdpsanjose.org/node/10>>

CONTRAVÍA. Encuentro de Uribe con la gran Minga. Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=__piuIsyAXk>

CONTRAVÍA. Minga de 2008 : marcha indígena. Disponible en <<http://www.youtube.com/watch?v=Wxm8XKHnf8I>>

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Colección Documentos Observatorio de Integridad No.10. Índice de Transparencia Nacional – Resultados 2007-2008 (2009). [10 oct. 2011] Disponible en <<http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/ITN%202007-2008/ITN%20Resultados%2007-08.pdf>>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario. Disponible en <<http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pd>>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario : desarrollo para todos. Disponible en <<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=WSgQTUkodjQ%3D&tabid=6>>

MESEP / MISIÓN PARA EL EMPALME DE LAS SERIES DE EMPLEO, POBREZA Y DESIGUALDAD. Declaración Comité de Expertos : Nueva metodología para la medición de la pobreza monetaria y cifras de pobreza extrema, pobreza y desigualdad 2002-2010. Disponible en <<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=DXInD1TENEU%3d&tabid=7>>

MORENO, Álvaro y GARCÍA Fernando. El Estado Comunitario : Una aproximación a las bases filosóficas. Cuadernos de Economía. Universidad Nacional de Colombia. (2003) Disponible en <<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/viewFile/9138/97>>

ONU. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. doc. CCPR/C/COL/CO/6. (2010) Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.COL.CO.6_sp.doc>

OXFAM. El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas : La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Fundación para el Debido Proceso Legal. (2011) Disponible en <http://www.observatori.org/documents/INFORME_DERECHO_CON2011.pdf>

PURYEAR Jeffrey y MALLOY JEWERS Mariellen. Pobreza y Desigualdad en América Latina. En : INTER-AMERICAN DIALOGUE. (2009). Disponible en <<http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Política%20Social%20Sintesis%20Nó%201%20Pobreza%20y%20Desigualdad%20en%20America%20Latina.pdf>>

REPORTERS SANS FRONTIERES. Investigation Report : The activities of the Administrative Department of Security-Colombia. (2010) Disponible en <http://www.rog.at/100528_Chuzadas.pdf>

U.S DEPARTMENT OF STATE. 2009 Human Rights Reports : Colombia. Disponible en <<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2009/wha/136106.htm>>

VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. Institucionalidad participativa en Colombia: Balance y Retos. Disponible en <<http://www.inesc.org.br/equipe/ivonem/COLOMBIAInstitucionalidad%20Participativa.pdf>>

Anexo 1. Procedimiento para determinar la muestra de análisis (CCG)

I. Compromisos adquiridos por el Ministerio de Educación en los CCG 2002-2010²⁵⁷

Consejo Comunal de Gobierno	Número de compromisos adquiridos por el Ministerio de Educación
CCG 2 (16ago02 Riohacha, Guajira)	1
CCG 3 (17ago02 Cúcuta, Norte de Santander)	5
CCG 5 (31ago02 Bucaramanga, Santander)	2
CCG 6 (28sep02 Pereira, Risaralda)	1
CCG 7 (05oct02 Barranquilla, Atlántico)	3
CCG 8 (19oct02 San Jose, Guaviare)	5
CCG 9 (26oct09 Santa Marta, Magdalena)	9
CCG 10 (02nov02 San Andrés y Providencia)	3
CCG 11 (09nov02 Leticia, Amazonas)	3
CCG 12 (23nov02 Paipa, Boyacá)	8
CCG 13 (06dic02 Buenaventura, Valle del Cauca) Subregion Buenaventura	4
CCG 14 (14dic02 Girardot, Cundinamarca)	4
CCG 16 (18ene03 Ibagué, Tolima)	3
CCG 17 (01feb03 Corozal, Sucre)	4
CCG 18 (15feb03 Neiva, Huila)	5
CCG 20 (01mar03 Yopal, Casanare)	2
CCG 22 (15mar03 Monteria, Cordoba)	1
CCG 24 (29mar03 Villavicencio, Meta)	1
CCG 25 (12abr03 Popayan, Cauca)	1
CCG 26 (25abr03 Cartagena, Bolivar) Sectorial 1 Protección Social	1
CCG 28 (17may03 Manizales, Caldas)	1
CCG 29 (07jun03 Puerto Inírida, Guainía)	3
CCG 30 (14jun03 Puerto Carreño, Vichada)	3
CCG 31 (05jul03 Envigado, Antioquia) Subregión Valle de Aburrá	10
CCG 32 (12jul03 Barranquilla, Atlantico) Sectorial 3 Cultura	3
CCG 33 (17jul03 Arauca, Arauca)	8
CCG 35 (16ago03 Aguachica, Cesar)	4
CCG 36 (23ago03 Perto Asís, Putumayo)	7
CCG 40 (13sep03 Palmira, Valle del Cauca)	13
CCG 43 (09oct03 Bogotá, Cundinamarca) Sectorial 6 Economía	2

²⁵⁷ COLOMBIA. Base de datos SIGOB. [Consultado Nov. 2009] Disponible en <http://sigob.presidencia.gov.co/consejoscomunales/10-05-11>

Solidaria	
CCG 44 (08nov03 Jardín, Antioquia)	3
CCG 54 (17ene04 Mitú, Vaupés)	4
CCG 55 (31ene04 Florencia, Caquetá)	4
CCG 57 (06mar04 Barrancabermeja,Santander)	2
CCG 58 (13mar04 San Andrés,San Andrés)	4
CCG 60 (27mar04 Popayán, Cauca)	2
CCG 63 (24abr04 Quibdó,Choco)	7
CCG 66 (15may04 Cúcuta, Norte de Santander)	1
CCG 67 (12jun04 Nabusimake, Magdalena)	2
CCG 68 (26jun04 Simití,Bolvar) Mini Consejo Jóvenes Rurales - Sena	1
CCG 69 (03jul04 Vélez,Santander)	1
CCG 70 (10jul04 Puerto Carreño,Vichada)	1
CCG 71 (24jul04 Manizales,Caldas)	1
CCG 72 (07ago04 Tunja, Boyaca)	1
CCG 76 (18sep04 Acacias, Meta)	1
CCG 80 (16oct04 Tumaco, Nariño)	1
CCG 81 (30oct04 Ciudad Bolivar, Antioquia) Sectorial 9 Consejo Cafetero	4
CCG 83 (27nov04 Soacha, Cundinamarca)	2
CCG 85 (19ene05 Leticia, Amazonas)	1
CCG 86 (22ene05 Málaga,Santander)	1
CCG 87 (19feb05 Chía,Cundinamarca)	2
CCG 90 (19mar05 Montería,Cordoba)	1
CCG 94 (07may05 Tibú, Norte de Santander)	3
CCG 95 (14may05 Tame, Arauca)	3
CCG 96 (21may05 Cali,Valle del Cauca)	3
CCG 97 (28may05 Providencia, San Andrés)	1
CCG 99 (11jun05 Puerto Rico,Caqueta)	1
CCG 100 (18jun05 Turbo, Antioquia)	1
CCG 101 (23jun05 Barranquilla,Atlantico)	6
CCG 102 (02jul05 Santa Rosa de Cabal, Risaralda)	2
CCG 110 (03sep05 Barrancas, Guajira)	3
CCG 111 (10sep05 Mitú, Vaupes)	1
CCG 113 (24sep05 Bogotá, Cundinamarca) Sectorial 16 Indigena	3
CCG 120 (03dic05 Moca, Putumayo)	1
CCG 121 (10dic05 Bogotá,Cundinamarca) Sectorial 19 Educacion	6
CCG 122 (14ene06 Barragán, Quindio)	1
CCG 123 (28ene06 Bogotá, Cundinamarca) Sectorial 20 Transito y Transporte	1
CCG 124 (04feb06 Chaparral,Tolima)	1
CCG 132 (19ago06 San Vicente del Caguán,Caq):	2
CCG 134 (2sep06 Manizales,Cal):	7
CCG 147 (20dic06 Leticia,Ama);	5
CCG 148 (20ene07 Bucaramanga,San);	1
CCG 150 (03feb07 Tierradentro,Cor);	2
CCG 151 (10feb07 La Unión,Nar);	4
CCG 154 (03mar07 Tolú,Suc);	2

CCG 159 (28abr07 Cúcuta,Nor);	1.
CCG 160 (05may07 Pasto,Nar);	4
CCG 162 (19may07 San Agustín,Hui);	2
CCG 163 (26may07 Bogotá,Cun);	3
CCG 165 (02jun07 Bogotá,Cund);	4
CCG 166 (03jun07 Cali,Vall);	1
CCG 169 (30jun07 Buenaventura,Vall);	2
CCG 171(14jul07 La Dorada, Cal)	1
CCG 173 (28jul07 Bogota, Cund);	1
CCG 175 (18ago07 Cast la Nueva, Met);	2
CCG 176 (25ago07 Tumaco,Nar);	4
CCG 177 (01sep07 Maicao, Gua);	1
CCG 178 (8sept07 Calarcá,Quind)	3
CCG 180 (29sep07 Cor, Loric); CPR-E-0082	3
CCG 182 (20oct07 Boy-Aquitania); CPR-E-0087	1
CCG 187 (26ene08 Vau, Mitu); CPR-E-0119	4
CCG 188 (02feb08 Nte Sder, Ocana); CPR-E-0120	1
CCG 190 (23feb08 Pto Carreno, Vichada); CPR-E-0131	6
CCG 192 (15mar08 Popayan, Cauca); CPR-E-0144	2
CCG 193 (29mar08 San Jose Guaviare, Gua); CPR-E-0147	5
CCG 194 ((05abr08 Cienaga, Magdalena); CPR-E-0155	1
CCG 195 (12abr08 Inirida, Guainia); CPR-E-0166	3
CCG 196 (19abr08 Sibundoy, Putumayo); CPR-E-0168	1
CCG 198 (10may08 Yopal, Casanare); CPR-E-0178	2
CCG 199 (24may08 Florida, Valle del Cauca); CPR-E-0183	3
CCG 201 (14jun08 Zapatoca, Sder); CPR-E-0196	3
CCG 202 (21jun08 San Marcos, Sucre); CPR-E-0200	1
CCG 200 (31may08 San Roque, Antioquia), CPR-E-028	1
CCG 203 (05jul08 Aguadas, Caldas) ACCR-E-0222	2
CCG 204 (12jul08 Morelia, Caqueta) CPR-E-0210	1
CCG 206 (02ago08 Quibdo, Choco); ACCR-E-0219	3
CCG 207 (09ago08 San Juan Nepomuceno, Bol); ACCR-E-0226	2
CCG 208 (23ago08 Pereira, Risaralda); ACCR_E_256	1
CCG 209 (30ago08 Garagoa, Boyacá); ACCR_E_244	1
CCG 214 (11oct08 Montería, Córdoba); ACCR_E_0305	2
CCG 215 (18oct08 Quetame, Cundinamarca); ACCR_E_0316	1
CCG 218 (15nov08 Bogotá - Sectorial de Educación); ACCR_E_0332	14
CCG 219 (29nov08 La Plata, Huila); ACCR_E_0350	3
CCG 220 (06dic08 Bogotá, CCG de Emergencia - Oleada Invernal); ACCR_E_0351	2
CCG 221 (13dic08 Inza, Cau); ACCR-E-0360	2
CCG 222: Sectorial Salud (17ene09 Bogota); ACCR_E_0423	2
CCG 223 (07feb09 Villavicencio, Meta); ACCR_E_0424	1
CCG 227 (07mar09 Chaparral,Tol)	2
CCG 228 (14mar09 El Banco,Mag) ACCR_E_0444	3
CCG 230 (04abr09 Popayan, Cauca). ACCR_E_0462	1
CCG 233 (09may09 Guapi, Cauca); ACCR_E_0515	1
CCG 234 (16may09 Pereira, Risaralda); ACCR_E_0518	1

CCG 235 (23may09 Leticia, Amazonas); ACCR_E_0530	2
CCG 236 (06jun09 Arauca, Arauca); ACCR_E_0551	2
CCG 237 (13jun09 Tumaco, Nariño), ACCR-E-0564	1
CCG 238 (20jun09 Mompós, Bolívar), ACCR-E-0570	3
CCG 239 (26jun09 Quibdó, Chocó); ACCR_E_0577	1
CCG 241 (11jul09 Cartagena, Bolívar) AACR_E_0589	3
CCG 242 (18jul09 Ginebra, Valle del Cauca) ACCR_E_0597	3
CCG 244 (01ago09 San Juan del Cesar, Guajira) ACCR_E_0607	1
CCG 226 (28feb09 Urrao, Antioquia); ACCR_E_0427	1
CCG 245 (22ago09 San Andrés, San Andrés) ACCR_E_0629	3
CCG 246 (29ago09 Puerto Carreño, Vichada) ACCR_E_0628	1
CCG 247 (12sep09 Colosó, Sucre) ACCR_E_0641	1
CCG 248 Consejo Sectorial Social (13sep09 Medellín, Antioquia) ACCR_E_0642	3
CCG 250 (03oct09 Apartadó, Antioquia) ACCR_E_0659	1
CCG 251 Consejo Sectorial No. 60 – Educación Política	6
CCG 254 (31oct09 Ibagué, Tolima) ACCR_E_0690	1
CCG 255 (07nov09 Villa Garzón, Putumayo) ACCR_E_0691	1
CCG 256 (14nov09 San Juan de Rioseco, Cundinamarca) ACCR_E_0697	3
CCG 257 (21nov09 Cúcuta, Norte de Santander) ACCR_E_0699	1
CCG 258 (28nov09 Yopal, Casanare) ACCR_E_0725	2
CCG 259 Sectorial Social (05dic09 Bogotá, Cundinamarca) ACCR_E_0726	3
CCG 260 (12dic09 Moñitos, Córdoba) ACCR_E_0723	2
CCG 264: Seguimiento a la Agenda Común (24ene10 Soacha, Cundinamarca).	4
CCG 263 (23ene10 San José del Guaviare, Guaviare). ACCR_E_0758	1
CCG 268: Seguimiento a la Agenda Común (07feb10 Anserma, Caldas). ACCR_E_0781	1
CCG 265 Seguimiento a la Agenda Común (31ene10 Bucaramanga, Santander)	1
CCG 266 (02feb10 Riohacha, La Guajira) ACCR_E_0773	1
CCG 273 Consejo Comunal Sectorial Salud (20feb10 y 21feb10 Bogota) ACCR_E_0798	1
CCG 267 Consejo Comunal Regional (02feb10 Fusagasuga, Cundinamarca)	1
CCG 270 (13feb10 San Carlos, Antioquia). ACCR_E_0797	3
CCG 275 (06mar10 Santa Marta, Magdalena) ACCR_E_0820	2
CCG 278 Seguimiento a la Agenda Común con Ediles (21mar10 Bogotá, Cundinamarca)	1
CCG 281 (17abr10 Villavicencio, Meta); ACCR_E_0869	2
CCG 282 Seguimiento a la Agenda Común (18abr10 Cajicá, Cundinamarca)	1
CCG 283 (24abr10 Cúcuta, Norte de Santander). ACCR_E_0885	1
CCG 284 (25abr10 Lebrija, Santander). ACCR_E_0887	1
CCG 288 Consejo Comunal de Gobierno Balance 2002-2010	1

II. Muestra: periodo 2007-2009, mayores o igual a 4 compromisos

Consejo Comunal de Gobierno	Número de compromisos adquiridos por el Ministerio de Educación
CCG 148 (20ene07 Bucaramanga,San);	1
CCG 150 (03feb07 Tierradentro,Cor);	2
CCG 151 (10feb07 La Unión,Nar);	4
CCG 154 (03mar07 Tolú,Suc);	2
CCG 159 (28abr07 Cúcuta,Nor);	1
CCG 160 (05may07 Pasto,Nar);	4
CCG 162 (19may07 San Agustín,Hui);	2
CCG 163 (26may07 Bogotá,Cun);	3
CCG 165 (02jun07 Bogotá,Cund);	4
CCG 166 (03jun07 Cali,Vall);	1
CCG 169 (30jun07 Buenaventura,Vall);	2
CCG 171(14jul07 La Dorada, Cal)	1
CCG 173 (28jul07 Bogota, Cund);	1
CCG 175 (18ago07 Cast la Nueva, Met);	2
CCG 176 (25ago07 Tumaco,Nar);	4
CCG 177 (01sep07 Maicao, Gua);	1
CCG 178 (8sept07 Calarcá,Quind)	3
CCG 180 (29sep07 Cor, Loric); CPR-E-0082	3
CCG 182 (20oct07 Boy-Aquitania); CPR-E-0087	1
CCG 187 (26ene08 Vau, Mitu); CPR-E-0119	4
CCG 188 (02feb08 Nte Sder, Ocana); CPR-E-0120	1
CCG 190 (23feb08 Pto Carreno, Vichada); CPR-E-0131	6
CCG 192 (15mar08 Popayan, Cauca); CPR-E-0144	2
CCG 193 (29mar08 San Jose Guaviare, Gua); CPR-E-0147	5
CCG 194 ((05abr08 Cienaga, Magdalena); CPR-E-0155	1
CCG 195 (12abr08 Inirida, Guainia); CPR-E-0166	3
CCG 196 (19abr08 Sibundoy, Putumayo); CPR-E-0168	1
CCG 198 (10may08 Yopal, Casanare); CPR-E-0178	2
CCG 199 (24may08 Florida, Valle del Cauca); CPR-E-0183	3
CCG 201 (14jun08 Zapatoca, Sder); CPR-E-0196	3
CCG 202 (21jun08 San Marcos, Sucre); CPR-E-0200	1
CCG 200 (31may08 San Roque, Antioquia), CPR-E-028	1
CCG 203 (05jul08 Aguadas, Caldas) ACCR-E-0222	2
CCG 204 (12jul08 Morelia, Caqueta) CPR-E-0210	1
CCG 206 (02ago08 Quibdo, Choco); ACCR-E-0219	3
CCG 207 (09ago08 San Juan Nepomuceno, Bol); ACCR-E-0226	2
CCG 208 (23ago08 Pereira, Risaralda); ACCR_E_256	1
CCG 209 (30ago08 Garagoa, Boyacá); ACCR_E_244	1
CCG 214 (11oct08 Montería, Córdoba); ACCR_E_0305	2
CCG 215 (18oct08 Quetame, Cundinamarca); ACCR_E_0316	1
CCG 218 (15nov08 Bogotá - Sectorial de Educación); ACCR_E_0332	14
CCG 219 (29nov08 La Plata, Huila); ACCR_E_0350	3

CCG 220 (06dic08 Bogotá, CCG de Emergencia - Oleada Invernal); ACCR_E_0351	2
CCG 221 (13dic08 Inza, Cau); ACCR-E-0360	2
CCG 222: Sectorial Salud (17ene09 Bogota); ACCR_E_0423	2
CCG 223 (07feb09 Villavicencio, Meta); ACCR_E_0424	1
CCG 227 (07mar09 Chaparral,Tol)	2
CCG 228 (14mar09 El Banco,Mag) ACCR_E_0444	3
CCG 230 (04abr09 Popayan, Cauca). ACCR_E_0462	1
CCG 233 (09may09 Guapi, Cauca); ACCR_E_0515	1
CCG 234 (16may09 Pereira, Risaralda); ACCR_E_0518	1
CCG 235 (23may09 Leticia, Amazonas); ACCR_E_0530	2
CCG 236 (06jun09 Arauca, Arauca); ACCR_E_0551	2
CCG 237 (13jun09 Tumaco, Nariño), ACCR-E-0564	1
CCG 238 (20jun09 Mompós,Bolívar), ACCR-E-0570	3
CCG 239 (26jun09 Quibdó, Chocó); ACCR_E_0577	1
CCG 241 (11jul09 Cartagena, Bolívar) AACR_E_0589	3
CCG 242 (18jul09 Ginebra, Valle del Cauca) ACCR_E_0597	3
CCG 244 (01ago09 San Juan del Cesar, Guajira) ACCR_E_0607	1
CCG 226 (28feb09 Urrao, Antioquia); ACCR_E_0427	1
CCG 245 (22ago09 San Andrés, San Andrés) ACCR_E_0629	3
CCG 246 (29ago09 Puerto Carreño, Vichada) ACCR_E_0628	1
CCG 247 (12sep09 Colosó, Sucre) ACCR_E_0641	1
CCG 248 Consejo Sectorial Social (13sep09 Medellín, Antioquia) ACCR_E_0642	3
CCG 250 (03oct09 Apartadó, Antioquia) ACCR_E_0659	1
CCG 251 Consejo Sectorial No. 60 – Educación Política	6
CCG 254 (31oct09 Ibagué, Tolima) ACCR_E_0690	1
CCG 255 (07nov09 Villa Garzón, Putumayo) ACCR_E_0691	1
CCG 256 (14nov09 San Juan de Rioseco, Cundinamarca) ACCR_E_0697	3
CCG 257 (21nov09 Cúcuta, Norte de Santander) ACCR_E_0699	1
CCG 258 (28nov09 Yopal, Casanare) ACCR_E_0725	2
CCG 259 Sectorial Social (05dic09 Bogotá, Cundinamarca) ACCR_E_0726	3
CCG 260 (12dic09 Moñitos, Córdoba) ACCR_E_0723	2

III. Muestra resultante

Consejo Comunal de Gobierno	Número de compromisos adquiridos por el Ministerio de Educación
CCG 151 (10feb07 La Unión,Nar);	4
CCG 160 (05may07 Pasto,Nar);	4
CCG 165 (02jun07 Bogotá,Cund);	4
CCG 176 (25ago07 Tumaco,Nar);	4
CCG 187 (26ene08 Vau, Mitu); CPR-E-0119	4

CCG 190 (23feb08 Pto Carreno, Vichada); CPR-E-0131	6
CCG 193 (29mar08 San Jose Guaviare, Gua); CPR-E-0147	5

Anexo 2. Temas tratados por el Presidente de manera unilateral

Consejo Comunal de Gobierno	Duración intervención presidencial	Temas tratados
CCG 151 La Unión, Nariño 02/10/07	40 minutos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avances en el estado de la seguridad en el norte de Nariño, resaltando la labor del Ejército Nacional y Policía. Se sugiere seguir avanzando en esto porque se requiere una patria sin guerrilla, sin paramilitares, sin narcotraficantes, sin corrupción, democrática, fraterna, deliberante, alegre. ▪ Organización de la agenda: (1) tema agrícola: señala la prelación e impulso que desde el gobierno se viene dando al minifundio cafetero, compromiso consignado en el Plan de Desarrollo. Construcción de grandes distritos de riego en Guajira y Tolima, y anuncia la construcción de dos distritos de riego en Nariño, la Unión e Ipiales. Señala el impulso que busca dar el ejecutivo al proyecto de ley de tierras que el senador Enrique Eduardo Maya está liderando para garantizar el título de propiedad de tierras a los campesinos de Nariño y Cauca. <i>“Hay que reconocer los avances del gobierno, que entre tanta pobreza no alcanzar a notarse”</i>. Por ejemplo, en nuestro primer gobierno fueron atendidos 400000 créditos de pequeños empresarios del campo. Se entregó 2 billones en créditos, y en este gobierno se espera sean 3 billones y medio mediante la ley agro ingreso seguro y la orientación del banco agrario hacia los pequeños propietarios. (2) obras públicas: se hace referencia a las carreteras del plan 2500 en Nariño; al impulso a vías terciarias; el crédito de 1000 millones de dólares para la pavimentación de vías departamentales, gestionado por la nación bajo condiciones muy favorables, pero de responsabilidad departamental. (3) Acción social: se señala que va millón y medio de <i>familias en acción</i>, esto siguiendo el propósito de derrotar a los violentos y reivindicar a los pobres, por lo que <i>“este gobierno no se queda en las capitales los sábados y los domingos en tertulias de whiskey hablando mal de la gente, calumniando al contradictor político. Las tertulias de este gobierno son las tertulias con el pueblo buscando el camino para reivindicar a los pobres y construir un país justo”</i>. (4) Protección social: se tienen varias metas sociales en el gobierno, entre ellas, plena cobertura sobre el régimen subsidiado de salud (para lo que se acaba de aprobar una ley), plena cobertura en educación básica, grandes metas en el sena (institución más importante en toda Latinoamérica en capacitación técnica), bienestar escolar, las madres comunitarias, el adulto mayor. En este gobierno se crearon un millón de cupos para desayunos de niños menores de 5 años, ahora vamos a 4 millones de cupos para personas en los restaurantes escolares en Colombia. Hay que revisar el acueducto de la región con la viceministra y resaltar la buena gestión administrativa en el hospital del departamento, y los avances de la universidad de Nariño. ▪ Diálogo público, el cual debe darse sin mentiras para que la gente, apoye o no el gobierno que presido, pueda mantener la credibilidad en este. ▪ Alusión al apoyo que se ha estado dando a los agricultores que han tenido pérdidas por las heladas que se han presentado en la región por la época. Además se señala que se espera que este departamento sea un gran beneficiario de la ley de agro ingreso seguro (la gran revolución rural de Colombia), así como se espera que el departamento sea beneficiaria de los nuevos presupuestos de vivienda social que tiene el gobierno.

<p>CCG 160 Pasto, Nariño 05/05/07</p>	<p>60 minutos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se justifica la búsqueda del acuerdo del TLC con Estados Unidos, señalando entre otros argumentos y anécdotas de otros países, que se requiere abrir mercados para incrementar el empleo en Colombia; que el modelo de estado en Colombia bajo este gobierno ha hecho diversas reformas pero no busca dismantlar el estado, así como también se cree en la inversión privada pero con límites. Por otra parte se defiende los avances en las exigencias y críticas que se han hecho al gobierno y que no han dejado avanzar el tratado. Por ejemplo en cuanto al asesinato de trabajadores, se señala que gracias a la seguridad democrática (seguridad para todos) se ha logrado pasar de cifras anuales de asesinatos sumando maestros y sindicalistas que iban en 300 y que en cambio ahora son sólo 26. A su vez se señala que se ha dado seguridad directa a 6000 colombianos, entre ellos 1500 líderes comunitarios. Por su parte en temas de impunidad, fuerte crítica al gobierno, tanto el presidente como otros altos funcionarios han ofrecido recompensas a quienes ayuden a identificar a los delincuentes con lo cual se ha logrado frenar la impunidad. Así mismo se expone que se ha reformado el sistema penal acusatorio y se ha aumentado el presupuesto de la fiscalía en 70 millones de dólares. Por otra parte, con la Ley de justicia y paz, gracias a las primeras 26 declaraciones que ya se tiene se han logrado clarificar 106 asesinatos, dentro de los cuales han estado líderes sindicales. Se expone el tema sobre los cuestionamientos al gobierno por la droga y el paramilitarismo. Sin embargo la respuesta que se da es que es precisamente este gobierno quien ha desmontado el paramilitarismo, ya que antes no se había combatido, y este venía creciendo al igual que la guerrilla. Se hace énfasis en que hay que insistir en la seguridad democrática para poder acabar con estos grupos. A su vez, se habla de los alcances del Plan Colombia, mostrando cuanto se ha avanzado en erradicación de cultivos y en número de extradiciones. Se propone con entusiasmo seguir avanzando en el cultivo de la palma africana como oportunidad para Colombia. Se pide que no se satanice este cultivo, relacionándolo con los paramilitares y que en cambio se siga emprendiendo el cultivo de esta, haciendo la salvedad de que esta no pone en amenaza otros cultivos ya que se está haciendo donde no hay tierras cultivadas, y que para las zonas selváticas se está emprendiendo el programa de familias guardabosques que ya van en 50000, para salvaguardar el medio ambiente. También, se toca el tema de Familias en Acción, señalando que se está buscando expandir en todo el departamento. ▪ Otro de los temas que se toca, dejando atrás los otros que asoció con la discusión en torno al TLC, es el del apoyo que se ha dado desde el gobierno a todos los alcaldes y gobernadores independientemente del partido o preferencia política que profesen. ▪ Finalmente se habla sobre la importancia de que apruebe en el Congreso la penalización de la dosis personal, señalando que es consecuente con las demás acciones que viene adelantando el gobierno en contra de la droga. ▪ Por último se hace un llamado a la gente para que atienda la iniciativa del gobierno de la Banca de Oportunidades, proyecto central a atender en este consejo, con la que se busca dar microcréditos a pequeños empresarios.
<p>CCG 165 Bogotá, Cundinamarca 02/06/07</p>	<p>20 minutos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El presidente señala que se va a hacer un gesto humanitario para la liberación de los secuestrados, porque la seguridad democrática además de respaldarse por la mano dura, es un camino que busca la reconciliación. ▪ La inflación ha disminuido en este mes, aunque persiste la preocupación en el tema de la carne porque ésta presenta gran alza. Presentó algunas causas, como lo costoso que resulta el concentrado, pero hizo gran énfasis en la gran demanda de carne que están presentando países como Venezuela, caso en el cual, el presidente señala debe primar la solidaridad con este pueblo hermano, que los criterios económicos que se derivan para

		<p>Colombia de la necesidad de esta gente.</p> <ul style="list-style-type: none"> Se ha hecho mucha fuerza en el tema del empleo, se presentan cifras en donde se ve que este disminuye a nivel nacional y en las grandes ciudades. Se ha tomado la decisión en el gobierno de apoyar los empleos de los sectores que han sufrido revaluación. Debe haber apoyo al capital, porque es de esta manera que se logran empleos de calidad y con seguridad social. Se apoyará a los sectores que estén sufriendo revaluación, para que no se afecten los ingresos y los empleos, pero no se les quitara los parafiscales como lo viene sugiriendo el banco mundial y el FMI.
<p>CCG 176 Tumaco, Nariño 25/08/07</p>	<p>75 minutos</p>	<ul style="list-style-type: none"> Avances y condiciones de la seguridad en Nariño. Rendición de cuentas del Ejército, Armada y Policía. Se está avanzando en la erradicación manual, y en el número de Familias Guardabosques. El presidente denuncia a las FARC por presión a las Familias Guardabosques a que sigan sembrando coca, y presionando al gobierno ecuatoriano. Aclara el presidente que se está respetando el acuerdo con Ecuador de los 10 km desde la línea fronteriza sin fumigar. Rendición de cuentas sobre el programa de Familias en Acción.
<p>CCG 187 Mitú, Vaupés 26/01/08</p>	<p>40 minutos</p>	<ul style="list-style-type: none"> Situación de seguridad en el departamento. Recuerda como las zonas de despeje sólo han servido para que la guerrilla cobre más fuerza, pero en cambio si se respaldan las zonas de encuentro (que debe ser zona rural, despoblada, donde no haya cuarteles de policía, ni de ejército que sea necesario remover y con observadores internacionales) presididas por la Iglesia. Se pide una misión médica internacional que ayude con la salud de los secuestrados. Se rinde homenaje a los secuestrados. Se da la palabra al general de la policía Oscar Naranjo, el cual hace un recuento de la toma en 1998 del municipio de Mitú por parte de la guerrilla, asesinando policías y civiles, y secuestrando a 48 policías. Recuerda que hay un fondo económico que dispone el gobierno para dar recompensas a quienes entreguen secuestrados, además el presidente complementa que se buscaría darle la libertad a dichos guerrilleros, como otra garantía por la entrega de secuestrados. El presidente señala que la manera de proceder con los secuestrados, es localizar y posteriormente rodear la zona en donde se encuentren y hacer un llamado a la comunidad nacional e internacional para definir un procedimiento humanitario.
<p>CCG 190 Puerto Carreño, Vichada 23/02/08</p>	<p>20 minutos</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se habla de la visita, antes del consejo, a un centro del Sena que se hizo en este municipio. Señala que se ha mejorado mucho en la seguridad y que están viniendo muchos turistas. Se habla del proceso de localización de todos los secuestrados que adelanta inteligencia del ejército nacional, y habla de la búsqueda del gobierno por lograr tener una misión médica que atienda a los secuestrados enfermos.
<p>CCG 193 San José del Guaviare, Guaviare 29/03/08</p>	<p>20 minutos</p>	<ul style="list-style-type: none"> Explica los pilares del gobierno haciendo alusión a una casa que debe tener un techo la cual relaciona con la confianza, tres columnas, identificándolas con la seguridad democrática, inversión para la prosperidad democrática, y la última hace referencia a la cohesión social desde las libertades. La responsabilidad social de la inversión debe tener tres compromisos: primero, una relación transparente de la inversión privada con el Estado (contratos, concesiones, etc.); segundo, cuidar el medio ambiente; y tercero, relaciones laborales fraternas, no de capitalismo salvaje. Preocupación por la revaluación dado que ha afectado a sectores como el de las flores, el banano, plátano, camarones. El gobierno tomo la decisión de dar unos créditos de capitalización de plazo amplio y tasa de interés bajo. Elementos para la liberación de los secuestrados: Se hace alusión a los beneficios para los guerrilleros que los liberen, así como el procedimiento de localización de los lugares

		donde se encuentren. Se hace alusión a las instancias de negociación (nacionales e internacionales) y al decreto que se hizo sobre la liberación de guerrilleros. Se buscará el mecanismo para que el guerrillero que entregue secuestrados quede en libertad y hasta pueda salir del país.
--	--	---

Anexo 3. Registro de intervenciones, respuestas del gobierno y compromisos fijados en la agenda.

CCG 151 Febrero 10 del 2007. La Unión-Nariño

Participante	Intervención	Respuesta del Gobierno Central
Gobernador Nariño, Eduardo Zúñiga Erazo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propone la recuperación de los colegios agropecuarios. Existen 61 establecimientos, los cuales requieren reactivación tecnológica. Para ello se busca una financiación en los términos: para cada establecimiento se busca que cada municipio aporte 10 millones de pesos, la gobernación 10 millones de pesos y se propone que el gobierno aporte otros 10 millones de pesos. ▪ El presupuesto que se ha ido aprobado por los parlamentarios es insuficiente (cerca a los 2000 millones de pesos) si se tiene en cuenta que no más en prevención de riesgos por fallas tectónicas de una instalación educativa hay que invertir 1000 millones de pesos, además de otras instituciones que cuentan con el mismo tipo de problemas que ponen en riesgo a los estudiantes y planta educativa. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se habla de un compromiso ya existente con la ministra de educación que busca acabar con el analfabetismo en el departamento de Nariño con el método CAFAM. ▪ Se sigue trabajando en ley 21. ▪ Se propone un encuentro de delegados del ministerio de educación, dirección nacional de atención y prevención de desastres, parlamento, y gobernación. Si esto no fuera posible que entonces intervenga FONADE para ayudar con el tema.
Alcalde del Municipio de La Unión, Luis Manuel Muñoz Briceño	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se ha venido peleando por más de 30 años por la construcción de la universidad solidaria, Mariscal de Sucre. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El presidente pide que la ministra de educación vea la posibilidad de instalar un CERES (centros educativos regionales, universidades regionales) en el norte del departamento. En el dpto. de Nariño había en ese momento uno en Ricaurte (vía Tumaco), Cumbal (parte sur de la región). ▪ Además ver la posibilidad de que la UNAD (universidad

		nacional abierta y a distancia) funcione en el municipio, al igual que el SENA con los programas de educación virtual.
Director del Sena. Darío Montoya Mejía	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construcción dos aulas del SENA en el colegio sede del consejo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esto se logro común acuerdo entre el director y la hermana rectora.

Registros audiovisuales CCG 151. La información de este cuadro fue recopilada por la autora de este trabajo, a partir de la revisión de registros audiovisuales de este CCG.

Descripción de las tareas consignadas en la agenda de compromisos	Reporte de Seguimiento
<p>La Ministra de Educación revisará la posibilidad de instalar un CERES en el Norte de Nariño.</p>	<p>14nov08, Amolina, Mineducación. A la fecha no se ha recibido la propuesta de creación de CERES para el municipio de La Unión, pese a que el MEN extendió el plazo de de recepción de proyectos hasta el 30 de octubre. TAREA REALIZADA 22ago08, Amolina, Mineducación. El MEN y la Universidad de Nariño han brindado toda la asistencia técnica a este municipio para que presenten oportunamente esta propuesta, sin embargo no se ha encontrado receptividad de viabilidad por parte de la administración municipal, aún así el MEN ha dado un plazo hasta el 30 de agosto al municipio para que presenten la propuesta. Tarea en proceso. 25abr08, Amolina, Mineducación 2) Reporte 3) Estado Tarea Producto de varias reuniones de 2007, el MEN y la Universidad de Nariño coordinan con el Gobierno regional de la Unión, la consolidación de la Alianza y la elaboración de la propuesta para la creación del Ceres la Unión; se espera el proyecto sea presentado al MEN en junio de 2008 TAREA EN PROCESO</p>
<p>Consultar con la Universidad Abierta y a Distancia, si puede hacer presencia en el Norte de Nariño. (Municipio de la Unión)</p>	<p>1) 25ene10, Dlosada, Mineducación 2) A pesar de la asistencia técnica brindada para la presentación de la propuesta, esta no fue presentada a diciembre de 2009, plazo establecido para la presentación del proyecto, 3) Tarea Cerrada 1) 07sep09, Dlosada, Mineducación. 2) El Ministerio propició encuentros y reuniones con la Universidad de Nariño y la Alcaldía de la Unión, sin embargo no se logró conformar la alianza estratégica y en su lugar, la Universidad de Nariño presentó para 2009 la propuesta para la creación de un CERES en</p>

	Guachucal. Se espera voluntad por parte de la Administración Municipal para que se entregue la información necesaria a la Universidad de Nariño y así poder adelantar la elaboración del convenio y la conformación de la alianza. 3) Tarea en Proceso.
Deben venir al Municipio de la Unión; el Ministerio de Educación, la dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres y los parlamentarios de la región, para evaluar las instituciones educativas que tienen problemas de infraestructura.	22ago08, Amolina, Mineducación. Para la vigencia 2007 el Ministerio asignó recursos por valor de \$3.600 millones de pesos por emergencias al municipio de la Unión, beneficiando a: Colegio Normal Superior San Carlos y Concentracion de Desarrollo Rural- sede Sucre. Tarea realizada. 27oct07 A.Molina, Mineducacion: Este municipio fue beneficiado con recursos ley 21/82 para atender problemas de infraestructura en las Instituciones Educativas de Desarrollo Rural y la Normal Superior San Carlos. El proyecto de la primera I.E. ya fue viabilizado y la segunda está surtiendo el proceso de viabilización (estudio técnico). Tarea en proceso
Se estudiará la posibilidad de ayudar a la Institución Juananbú, en su necesidad de ampliar las instalaciones.	22ago08, Amolina, Mineducación. La entidad territorial priorizó 40 proyectos dentro de los cuales no se encuentra este establecimiento educativo, por lo tanto a la fecha, no hay recursos destinados para atender su requerimiento. Este municipio ya fue favorecido con recursos para atender su problemática en materia de infraestructura de las I.E. de Desarrollo Rural y la Normal Superior San Carlos. Tarea realizada 1) 28abr08, Amolina, Mineducacion 2) De acuerdo con las normas y procedimientos que regulan los recursos de Ley 21 , la entidad no ha remitido priorización de proyectos. 3) Estado Tarea en proceso 27 de octubre de 2007. DDMEN. Este municipio ya fue favorecido con recursos para atender su problemática en materia de infraestructura de las I.E. de Desarrollo Rural y la Normal Superior San Carlos. El Departamento no priorizó proyectos para este establecimiento y por lo tanto a la fecha, no hay recursos destinados para atender su requerimiento. Tarea en proceso

Base de datos SIGOB, CCG 151. La información de este cuadro fue tomada y adaptada de <http://sigob.presidencia.gov.co/consejoscomunales/10-05-11>

CCG 160 Mayo 5 del 2007. Pasto, Nariño

Participante	Intervención	Respuesta del Gobierno Central
--------------	--------------	--------------------------------

Alcalde de Pasto, Raúl Delgado.	<ul style="list-style-type: none"> Solicita reunión con ministro de hacienda, directora de planeación, ministra de educación para estudiar alternativas al déficit que existe en el tema de educación el cual se acerca a los 6000 millones de pesos. Esto debido a que el pago de la deuda en educación está siendo asumido por el municipio, esto hasta el 2014, año en que se acabara de pagar el crédito educativo. 	
Municipio Sandona, Institución agropecuaria Simón Bolívar, Estudiante Gilberto Sebastián.	<ul style="list-style-type: none"> Propuesta: sacar el mejor ICFES pero que les ayuden a ingresar a la universidad pública. 	<ul style="list-style-type: none"> La respuesta del presidente es que se acerque a hablar con los rectores de la universidad de Nariño, UNAD y el director del SENA.
Rectora Colegio Francisco José de Caldas	<ul style="list-style-type: none"> Instituciones educativas corredor oriental del sector rural. Se busca una articulación entre el ministerio de educación y de agricultura para poder hacer efectivos los procesos de articulación con el SENA y las universidades a través de los sitios propedéuticos. Apoyo en procesos de agroindustria, cebolla. 	<ul style="list-style-type: none"> Vincular a la rectora con el Ministerio de Educación.
Personero de Roberto Pallan, Jackson Valencia	<ul style="list-style-type: none"> Demanda presencia del programa computadores para educar. 	

Registros audiovisuales CCG 160. La información de este cuadro fue recopilada por la autora de este trabajo, a partir de la revisión de registros audiovisuales de este CCG.

Descripción de las tareas consignadas en la agenda de compromisos	Reporte de Seguimiento
---	------------------------

<p>Se llevará a cabo un acuerdo para permitir que el Municipio de Pasto pueda gastar recursos de transferencias que se imputen a la subcuenta de prestación de servicios en servicios públicos, vigilancia y aseo, para ayudar a superar la crisis.</p>	<p>12nov08, Amolina, Mineducación. En el Conpes 110 de diciembre de 2007, se contempló el reconocimiento de un 3% sobre el valor de los ingresos de todas las ET con el fin de que pudieran financiar los gastos administrativos distintos a nómina. El municipio de Pasto cerró el año sin déficit presupuestal. TAREA REALIZADA 1) 09sep08, Adriana Molina, Mineducación 2) En el CONPES de septiembre, que actualmente se prepara, se tiene establecido reconocer unos recursos adicionales para cubrir este tipo de gastos. 3) Tarea: en proceso</p>
<p>Se realizará una reunión entre la Secretaría de Educación de Pasto, el SENA, universidades y Ministerio de Educación, para la creación de talleres y laboratorios.</p>	<p>1) 25abr08, Jperez, Sena 2) Se solicita a la Presidencia cerrar la tarea por cuanto no se ha podido encontrar una orientación clara al respecto y un solicitante del tema. 3) Estado Tarea: CERRADA</p>
<p>Ministerio de Educación hará las gestiones correspondientes para que las instituciones educativas de Pasto puedan participar en programas del Ministerio y de Organismos de Cooperación Internacional para generar cultura de convivencia frente al problema de desplazamiento.</p>	<p>14dic07, Amolina, Mineducacion. El MEN revisó e incluyó acciones del nivel nacional a la propuesta preparada por la SED, ésta fue enviada a la MOPD. 3) Tarea realizada.</p>
<p>El Ministerio de Educación se comprometió a hablar con Plan Padrino para definir si hay posibilidad de financiación adicional en infraestructura.</p>	<p>03dic08. Amolina, Mineducacion. El Ministerio, a través de la Subdirección de Seguimiento al Uso de los Recursos, se comunicó con el Programa Plan Padrino de la Presidencia de la República y obtuvo la información consignada el 28 de octubre de 2008 sobre los aportes que dicho programa hace en materia de infraestructura en el departamento de Nariño, adicional a lo que el MEN invierte con recursos de Ley 21. Sin embargo, el 30 de septiembre en una nueva comunicación MEN - Plan Padrino se obtuvo la información que se encuentra en la hoja No. 2 de este mismo archivo, con lo cual se comprueba que sí hay financiación adicional en infraestructura para Nariño. TAREA REALIZADA 28oct08 AMolina, Mineducacion: De acuerdo con la información suministrada por Plan Padrino en el departamento de</p>

	<p>Nariño se tienen los siguientes proyectos: 1. IE Tecnológica Agroambiental Bilingüe - Barbaocoas (Presentado ante la Asobancaria para su posible financiación) 2. IE Bajo SINAB - Potosí (Este proyecto no ha podido ser viabilizado - van a solicitar actualización) 3. IE Madrigal - Policarpa (Este proyecto no ha podido ser viabilizado – van a solicitar actualización) 4. Tumaco - Corregimiento de Mataje (priorizado por la cancillería en formulación) 5. Ipiales - Vereda Teques (priorizado por la cancillería en formulación) En términos de focalización, el municipio de Olaya Herrera es el único en el listado de focalización, pero hasta la fecha no ha dado ninguna respuesta. El estado de los proyectos se mantiene igual.</p> <p>TAREA EN PROCESO</p>
--	--

Base de datos SIGOB, CCG 160. La información de este cuadro fue tomada y adaptada de <http://sigob.presidencia.gov.co/consejoscomunales/10-05-11>

CCG 165 Junio 2 del 2007. Bogotá-Cundinamarca

Participante	Intervención	Respuesta del Gobierno Central
Padre de Familia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cambio decreto 215, en donde se pasa a los estudiantes independientemente de sus resultados generando mediocridad. 	
Colegio Rural de Cúcuta, Rectora	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacitación continua de los profesores porque el conocimiento siempre está en construcción 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La ministra dijo que frente a ello no hay una política, que sí hay doctorados pero que no se capacitan a los educadores en ejercicio.
Rector de una Institución Educativa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se reconoce que no hay políticas de coordinadores psicoactivos. 	
Estudiante indígena de la Universidad Nacional de Colombia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejorar la calidad de la educación para los indígenas. 	

Registros audiovisuales CCG 165. La información de este cuadro fue recopilada por la autora de este trabajo, a partir de la revisión de registros audiovisuales de este CCG.

Descripción de las tareas consignadas en la agenda de compromisos	Reporte de Seguimiento
<p>El Ministerio de Educación gestionará rápidamente que sea viabilizado el proyecto de mejoramiento de infraestructura educativa, de la Institución Educativa Nuestra Señora la Candelaria en el municipio de Malambo, para la aprobación de un crédito a través de Findeter. Contacto: Modesto Aguilera, Secretario de Educación de la Gobernación del Atlántico.</p>	<p>12oct07, Bpuello, FINDETER En conversación sostenida con la secretaria de educación del Municipio nos informó que no han habido avances al respecto, que están a la espera que la Gobernación les facilite a través de un convenio los recursos bien sea crédito o cofinanciados, ya que el Municipio se encuentra en Ley 550, por lo que no puede acceder a crédito. TAREA CERRADA ET"</p>
<p>Se programará una reunión entre el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, el Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Hacienda, para gestionar que se asigne un grupo de jueces que trabajen de forma acelerada en los procesos generados por la reestructuración de universidades públicas en el país.</p>	<p>1) 22oct08, hlondono, Minhacienda. 2) De acuerdo con lo informado por la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda, en agosto pasado se acordó en una reunión, que contó con la asistencia de funcionarios de MEN, MHCP, y MININTERIOR, que este último tramitaría un decreto resolviendo el asunto, sin embargo ese trámite no se ha adelantado, al parecer por el cambio de Ministro, por lo que es necesario que el MEN reitere la solicitud de expedición del decreto ante MININTERIOR. El texto ya fue aprobado por la Dirección de Regulación Económica de Seguridad Social del Ministerio der Hacienda y Crédito Público. 3) Realizada para el Min Hacienda.</p>
<p>Se estudiará por el Ministerio de Hacienda, la propuesta hecha por el señor Presidente, que de los servicios que venden las universidades, no se le sume como contribución al presupuesto sino el margen de contribución de esos servicios. 10ago07. Hlondono. MinHacienda: Es competencia del Min Educación Nacional."</p>	<p>17 de octubre. amolina: men. Los cálculos de los porcentajes de concurrencia ya fueron validados por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por lo que se finaliza la tarea. Tarea finalizada</p>

<p>El Ministerio de Educación trabajará con las universidades, las posibilidades de un convenio que permita mejorar las opciones y las condiciones de acceso a la educación superior de los jóvenes pertenecientes a las comunidades indígenas. Contacto: Estudiante de contaduría pública de la Universidad Nacional, Indígena del Resguardo de Túquerres del Gran Pueblo de los Pastos en Nariño.</p>	<p>1) 30mar10, Dlosada Mineducacion 2) Para 2010 el Fondo Especial de créditos "Alvaro Ulcué" cuenta con recursos disponibles para la asignación de 1,000 nuevos créditos. Del 18 al 20 de marzo de 2010 se realizó en Bogotá la Minga Nacional Indígena de Educación Superior, que contó con la presencia de 30 delegaciones entre estudiantes universitarios, egresados y autoridades y líderes, entre las cuales se encontraban personas de aproximadamente 50 pueblos indígenas. 3) Tarea realizada.</p>
---	---

Base de datos SIGOB, CCG 165. La información de este cuadro fue tomada y adaptada de <http://sigob.presidencia.gov.co/consejoscomunales/10-05-11>

CCG 176 Agosto 25 del 2007. Tumaco, Nariño

Descripción de las tareas consignadas en la agenda de compromisos	Reporte de Seguimiento
<p>El Ministerio de Educación revisará la deuda que al momento de la entrega de los establecimientos educativos al municipio de Tumaco, tenía el departamento, y que como aún hoy no se ha cancelado está generando problema de prestación del servicio a las instituciones. El Gobernador presentará la deuda para que sea incluida entre las de la ley 550 y asimismo realizará gestiones con la empresa que presta los servicios.</p>	<p>22ago08, Amolina, Mineducación. Este Ministerio en marzo del 2007 analizó la mencionada deuda y encontró que se trata de facturas de servicios públicos no canceladas por el departamento cuando le correspondía. En consecuencia le ofició a las dos entidades haciendo las precisiones del caso y señalando el deber de Nariño de cancelar dichas deudas, tal y como quedó establecido en el acta de entrega. Tarea realizada . 1) 17dic07, Amolina, Mineducacion 2) A la fecha el municipio de Tumaco no ha dado respuesta al requerimiento del MEN 3) Estado Tarea en proceso</p>
<p>El Ministerio de Educación asesorará al municipio de Tumaco para llegar a un acuerdo con Fompet, sobre el reconocimiento de pensiones para maestros. En la actualidad 8 maestros que tienen los requisitos no se pueden jubilar porque fueron municipales.</p>	<p>22ago08, Amolina, Mineducación. El Ministerio efectuó la consulta a la Fiduprevisora acordándose que el caso lo atienda la doctora Ingrid Montrealegre - Subgerente de Servicios Administrativos de la Fiduprevisora. Por lo tanto la Secretaría de Educación debe designar a una persona para que se ponga en contacto con la doctora en mención a fin de que puedan trasladar los recursos que tengan en el FOMPET como abono al pasivo prestacional de destinación exclusiva para pensiones. Tumaco tiene un pasivo con el FONPREMAC de \$4.600 mill y dispone en el Fompet de \$2.900 mill valor que puede abonar al pasivo. Tarea realizada</p>

<p>El Ministerio de Educación buscará una alternativa para que la normal de Barbacoas pueda implementar la jornada única. Se estableció el compromiso de apoyarla con recursos de ley 21 para la ampliación de su infraestructura. En consecuencia es necesario buscar una transición para que no se vea obligada a retirar estudiantes.</p>	<p>22ago08, Amolina, Mineducación. De acuerdo con el procedimiento de asignación de recursos, corresponde a la entidad territorial priorizar las inversiones en sus establecimientos educativos de acuerdo con sus prioridades. Se solicitó a la secretaria de educación revisar la situación del establecimiento y priorizar un proyecto para 2008. La entidad territorial priorizó 40 proyectos dentro de los cuales no se encuentra este establecimiento educativo. Tarea realizada 1) 28abr08, Amolina, Mineducación 2) De acuerdo con las normas y procedimientos que regulan los recursos de Ley 21, la entidad no ha remitido priorización de proyectos. 3) Estado Tarea en proceso 12 de octubre de 2007. AMOLINA. DDMEN: La entidad territorial no ha priorizado un proyecto de infraestructura en este establecimiento educativo. Se solicitó a la secretaria de educación revisar la situación del establecimiento y priorizar un proyecto para 2008 definiendo el alcance y valor estimado. Tarea en proceso</p>
<p>El Ministerio de Educación financiará la reubicación del Instituto Tecnológico de la Isla al Continente. Esto en el marco del programa de prevención de desastres y política nacional de promover la ubicación de la población Tumaqueña en áreas con menor riesgo. En la actualidad el instituto funciona compartiendo las instalaciones con otro colegio. El predio estaría disponible en un lote del Inurbe, que en este momento está en proceso de saneamiento. Haría parte de un programa de reubicación de vivienda que desarrollará el Ministerio del Ambiente.</p>	<p>22ago08, Amolina, Mineducación. La entidad territorial priorizó 6 proyectos de infraestructura educativa para la vigencia 2008, dentro de los cuales no se encuentra este establecimiento educativo. De igual forma, no ha definido el lote donde se desarrollará la obra, por lo tanto este proyecto no se puede ejecutar hasta tanto el municipio no tenga un lote saneado. Tarea realizada. 1) 28abr08, Amolina, Mineducación 2) La SEM de Tumaco no ha enviado al MEN la verificación de la existencia del lote a nombre del municipio y no ha priorizado este proyecto 3) Estado Tarea en proceso 12 de octubre de 2007. AMOLINA. DDMEN: Este proyecto no ha sido priorizado por la entidad. Se solicitó verificar la existencia del lote a nombre del municipio y priorizarlo para la vigencia 2008. Tarea en proceso</p>

Registros audiovisuales CCG 176. La información de este cuadro fue tomada y adaptada de <http://sigob.presidencia.gov.co/consejoscomunales/10-05-11>

CCG 187 26 Enero del 2008. Mitú, Vaupés

Participante	Intervención	Respuesta del Gobierno Central
--------------	--------------	--------------------------------

Gobernador del Vaupés, José Leónidas Soto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dotación de laboratorios de física y química para las nuevas instituciones educativas del departamento. ▪ Modificación de la reglamentación interna para la asignación de recursos destinados para la infraestructura educativa ley 21 en el sentido de no exigir como requisito para ello la titulación de los predios donde se encuentran los centros educativos teniendo en cuenta que son terrenos de resguardo indígena. ▪ Aplicación del decreto 1171 para todos los docentes del departamento por ser zona de difícil acceso. ▪ Dotación de equipos de computo actualizados, plantas eléctricas y combustible para los establecimientos educativos de la zona rural. 	
Vocero Resguardo del Vaupés, Pedro Hernández	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Carreras en CERES y SENA subsidiadas a los indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Directora del CERES da como opción la beca Álvaro Orcue.
Representante Cámara del Vaupés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliación del SENA de Mitú, aprovechando la ciudadela que existe, como espacio de expansión física de la institución. 	
Educadora	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Denuncia altos costos de los créditos de ICETEX para los estudiantes. ▪ Subsidio de transporte. Solución; SATENA. ▪ Pide soluciones para capacitación de educadores. 	
Presidente de los educadores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Salud educadores. ▪ Conflicto armado y docentes, reubicación docentes que están en zonas rojas. ▪ Estímulos a los docentes, reglamentarlo. 	
Secretario de Educación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propone que sean sólo 15 estudiantes para que las aulas e instituciones se abran y no 25 como se exige. 	

--	--	--

Registros audiovisuales CCG 187. La información de este cuadro fue recopilada por la autora de este trabajo, a partir de la revisión de registros audiovisuales de este CCG.

Descripción de las tareas consignadas en la agenda de compromisos	Reporte de Seguimiento
<p>Es prioritario para el Gobierno Nacional en Vaupés, aumentar la infraestructura tecnológica de Internet de banda ancha, con el fin de que se pueda avanzar en el programa virtual de postgrados para maestros. Responsable: Mineducación, Mincomunicaciones</p>	<p>1) 29ene10, A del Castillo, Min Tic 2) El Programa Compartel de Conectividad ha beneficiado a 45 instituciones públicas desde el año 2004 al 2009 en el Departamento de Vaupes así: - 31 Educativas - 2 Bibliotecas - 3 Alcaldías - 1 Guarnición Militar – 6 Instituciones de Salud - 2 Batallones Adicionalmente durante el año 2009, Compartel mejoró el servicio de conectividad (24 horas de gratuidad y velocidades de 48 Kbps a 256 kbps) en 11 instituciones educativas 3) Realizado</p>
<p>Se gestionara con el Ministerio de Educación, la dotación de laboratorios y aulas móviles de informática para las instituciones educativas de Vaupés. Responsable: Mineducación</p>	<p>1) 30mar10, DLosada, Mineducación 2) En concordancia con la resolución 3350 los recursos de Ley 21 son destinados para la construcción y mejoramiento de aulas, baterías sanitarias , laboratorios. Para acceder a recursos para la dotación de laboratorios el municipio debe presentar el proyecto a la secretaria de educación del departamento, de manera que este lo presente para su estudio al MEN. Por lo cual la tarea debe ser cerrada para el MEN pues no depende de este. 3) Tarea cerrada. 1) 28oct08, Amolina, Mineducacion 2) La entidad presento 6 proyectos al MEN para la respectiva revisión de criterios. Se revisará cumplimiento de criterios y se informará a la entidad los proyectos aprobados. 3) Estado Tarea en proceso</p>
<p>Se gestionara la posibilidad de que la comunidad de Carurú y Taraira pueda acceder la formación a través del los centros regionales de Educación Superior - Ceres. Responsable: Mineducación</p>	<p>14nov08, Amolina, Mineducación. Se revisó con el Operador del CERES de Mitú la posibilidad de creación de CERES en estas comunidades, hallando no viable su creación. Por este motivo se instó a las comunidades a revisar alternativas que permitan el acceso a la Educación Superior. TAREA REALIZADA</p>

<p>Se estudiarán las opciones y se implementarán los mecanismos necesarios para que la comunidad indígena del departamento pueda acceder a las becas del programa Alvaro Orcue. Responsable: Mineducación, Icetex o Mincultura</p>	<p>1) 25sep08, Aramirez, ICETEX 2) Becas Alvaro Orcue: se informó a la comunidad que una vez lleguen los recursos que el Ministerio del Interior adicione para nuevos créditos, se dará a conocer a la comunidad la convocatoria. Para ellos la gobernación designó como contacto al coordinador de etnias, a quien le reportaremos las novedades y las hará llegar a la comunidad. El ICETEX en septiembre de 2008, lanzó el programa de apoyo a los indígenas mediante el cual se subsidiará el 50% del valor de la matrícula o del sostenimiento. Adicionalmente si están inscritos en el programa Familias en Acción se les otorga \$500.000, por semestre para el sostenimiento. 3) Tarea Realizada. 1)30abril08, Aramirez, ICETEX. Sobre las Becas Alvaro Ulcue se informó a la comunidad que una vez lleguen los recursos que el Ministerio del Interior adicione para nuevos créditos, se dará a conocer a la comunidad la convocatoria. Para ellos la gobernación designo como contacto al coordinador de etnias, a quien le reportaremos las novedades y las hará llegar a la comunidad. TAREA EN PROCESO 28abr08, Wustariz, Mincultura El Ministerio conformara una mesa de trabajo con el ICETEX y el Ministerio de Educación para revisar el tema. Tarea en proceso</p>
--	---

Base de datos SIGOB, CCG 187. La información de este cuadro fue tomada y adaptada de <http://sigob.presidencia.gov.co/consejoscomunales/10-05-11>

CCG 190 Febrero 23 del 2008. Puerto Carreño-Vichada

Participante	Intervención	Respuesta del Gobierno Central
<p>Gobernador del Vichada, Blas Arvello Ortiz</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alta deserción estudiantil. ▪ Falta de instituciones educativas en zonas rurales. ▪ Creación de macrointernados en zonas estratégicas rurales. Ampliación plazas docentes. Incentivos para los docentes para quedarse en la región, ya que la mayoría no son oriundos de esta y si tienen mejores oportunidades en otras partes del país, estos se van. 	
<p>Madre de familia</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Problema de deserción y pago de uniformes, entre otros elementos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Ministra da como parte de la solución el programa de

	escolares.	Familias en Acción.
--	------------	----------------------------

Registros audiovisuales CCG 190. La información de este cuadro fue recopilada por la autora de este trabajo, a partir de la revisión de registros audiovisuales de este CCG.

Descripción de las tareas consignadas en la agenda de compromisos	Reporte de Seguimiento
<p>Se está llevando a cabo una modificación en la prestación del servicio de salud para los maestros, planteando algunas condiciones a los prestadores del servicio para que los maestros puedan acceder a todos los servicios. Responsable: Mineducación, Minprotección</p>	<p>1) 28abr08, Amolina, Mineducacion 2) 3872 Se han llevado a cabo reuniones informativas dirigidas a los comités regionales, directivos docentes y docentes sobre las modificaciones en la prestación del servicio de salud. 3) Estado Tarea Terminada</p>
<p>En Vichada no hay operador del servicio de salud, así que se está gestionando que se pueda prestar el servicio a través de una agencia del Estado. Responsable: Mineducación, Minprotección</p>	<p>Sept 26, 2008, Amolina, Mineducación. Todas las entidades tienen contratos vigentes de salud y la nueva contratación se inicia en Octubre de 2008. Tarea finalizada. 1) 2Sep08, Barbelaez , Minproteccion 2) El Departamento cuenta con instituciones de salud públicas, cuenta con un Hospital de II Nivel ubicado en Puerto Carreño y con 1 Hospital de 1 nivel de atención, de los cuales dependen centros y puestos de salud ubicados en todo el Departamento. De otra parte en los diferentes municipios funcionan IPS privadas, según el registro especial de prestadores 3) Tarea CERRADA 1) 28abr08, Amolina, Mineducacion 2) 3873 Ya se estableció que la prestación del servicio de salud en los nuevos departamentos estaría a cargo de la Fiduciaria La Previsora. 3) Estado Tarea en proceso.</p>
<p>Con el fin de mejorar la oferta de maestros para las áreas rurales de Vichada, se revisará el incentivo rural, de tal forma que sea diferencial con respecto a las áreas urbanas. Responsable: Mineducación</p>	<p>1)30abr10 DIsuada, Mineducación. 2) Además de lo ya aportado con la vivienda y los predios rurales, el Gobierno Nacional, en cumplimiento de esta tarea, expidió el Decreto 521 del 17 de febrero de 2010, mediante el cual aprobó una bonificación del 15% del salario básico de los docentes de zonas de difícil acceso pagadero mensualmente y redujo los criterios para definir dichas zonas. 3) Tarea realizada</p>
<p>Se buscará apoyar al departamento, en el desarrollo de la infraestructura de secundaria en los internados y reconocer como rurales estos estudiantes para que los alcaldes dispongan de más recursos. Responsable: Mineducación</p>	<p>1) 28abr08, Amolina, Mineducacion 2) En abril 4 de 2008 se remitió un nuevo oficio a la Secretaría de Educación Departamental anunciándoles el interés del Men en cofinanciar el inventario y en apoyarles técnicamente la instalación y administración del software SICIED. La SED no ha respondido a este ofrecimiento. Igualmente no presentó proyectos para la vigencia 2008. 3) Estado Tarea terminada</p>

<p>En cuanto a la certificación de la normal prestando el ciclo universitario, la reglamentación esta lista y en el segundo semestre ese espera empezar a prestar el servicio. Responsable: Mineducación</p>	<p>1)22jul10, Dlosada Mineducación. 2)La ENS Federico Lleras Acosta de Puerto Carreño tiene programada la visita de verificación entre los días 22 y 24 de julio de 2010. una vez desarrollada ésta, los pares presentarán su informe a la Sala CONACES de ENS, para que se emita el concepto correspondiente. 3) Tarea en proceso.</p>
<p>Se buscará una mejor pertinencia a los programas de educación superior que se ofrecen en el departamento, por ejemplo, diseñar cursos dirigidos al sector agropecuario y la industria petrolera. Responsable: Mineducación</p>	<p>1) 30abr10, Dlosada Mineducación 2) Se creó un CERES en el año 2004, el cual a finales de 2009 tuvo una matrícula 162 estudiantes, a través de 5 programas académicos. Está en proceso de matrícula para 2010 II, dato que se tendrá consolidado a mediados del semestre. Para el mes de febrero se realizó una visita al municipio de Cumaribo con el fin de verificar la pertinencia de un CERES y para asesorar en la construcción del proyecto de creación. Se está a la espera de la formulación del proyecto para evaluación y posible aprobación por parte del MEN. 3) Tarea realizada</p>

Base de datos SIGOB, CCG 190. La información de este cuadro fue tomada y adaptada de <http://sigob.presidencia.gov.co/consejoscomunales/10-05-11>

CCG 193 Marzo 29 del 2008. San José del Guaviare-Guaviare

Participante	Intervención	Respuesta del Gobierno Central (en la reunión paralela)
<p>Vocera reunión paralela de educación</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inconsistencia en cifras de la población según DANE que afecta las transferencias de recursos. ▪ Computadores en estado de mala calidad. ▪ Déficit en infraestructura para recreación y deporte. ▪ Estructura educativa deficiente para atender la población rural interna. ▪ Deficiencia para la prestación del servicio de la conectividad. ▪ Infraestructura deficiente, caño blanco II, para atender a los niños de las 30 veredas en zonas de influencia de la trocha ganadera. ▪ Dificultad para difundir programas pedagógicos y políticas educativas la comunidad del departamento. ▪ Pocas opciones para el ingreso a la educación superior en los municipios del 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Corregir la estadística censo DANE 2005 para tener cifras reales. ▪ Dotación de 600 computadores, relación uno a 23. ▪ Legalización de predios de las sedes institucionales educativas. ▪ Dotación de sistemas de energía solar, para contar con recursos hídricos que garanticen un buen nivel de sanidad en las instituciones educativas en el departamento las cuales ascienden al número de 36. ▪ Se construirán, polideportivo y parques recreativos.

	<p>departamento.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Déficit de computadores en las instituciones educativas del municipio de San José del Guaviare. ▪ Deficiente cobertura del programa de alimentación escolar, San José del Guaviare tiene una cobertura del 73% en estudiantes de primaria y básica, pero el problema de malnutrición afecta también a estudiantes de secundaria y media. ▪ Pésimo servicio de salud a los docentes del departamento, los municipios de calamar, Miraflores y Retorno, están prácticamente abandonados. ▪ No existen estímulos para los docentes del área urbana del departamento. ▪ Déficit de la planta de personal docente para atender a la población rural dispersa en situación de vulnerabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construcción, adecuación, mejoramiento de los internados para garantizar la permanencia y cobertura de los niños en el sistema educativo. ▪ Dotación de equipos, adecuación de infraestructura, adecuación del servicio de internet las 24 horas diarias y el sostenimiento del servicio en las 36 instituciones educativas del departamento. ▪ Construcción dotación y ampliación del internado, baterías sanitarias, restaurante, área administrativa, sala de computo y biblioteca; para garantizar permanencia y ampliación cobertura. ▪ Creación de una emisora institucional con cobertura departamental a modo de proyecto piloto de la secretaria de educación departamental para transmitir programas de ciclos educativos, como herramientas para atender a la población rural dispersa del departamento. ▪ Fortalecer la vinculación de educación superior al programa CERES y en alianza con la alcaldía de calamar crear un CERES satélite que permita mayor cobertura y oferta de programas a distancia. ▪ Ampliación del programa en niveles básica y secundaria al igual que ampliación de infraestructura como restaurantes. ▪ Mantener la formula UPGF (unidad per cápita por grupo familiar) siendo las IPS quienes
--	--	---

		<p>sin intermediario presten el servicio de salud a los docentes según la capacidad del departamento.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Legalizar los estímulos, modificar el decreto 1171 del 2004 incluyendo a los docentes urbanos.
--	--	--

Registros audiovisuales CCG 193. La información de este cuadro fue recopilada por la autora de este trabajo, a partir de la revisión de registros audiovisuales de este CCG.

Descripción de las tareas consignadas en la agenda de compromisos	Reporte de Seguimiento
<p>El Ministerio de Educación realizará un esfuerzo para no disminuir la cobertura educativa en Guaviare, para esto la comunidad debe mantener los niños en las instituciones educativas. Responsable: Ministerio de Educación</p>	<p>1) 28abr08, AMolina, Mineducacion 2) Los programas implementados para fomentar la permanencia de los niños del Guaviare en el sistema escolar son los siguientes: 1. En programas de alimentación escolar se ha venido incrementando la cobertura frente a matrícula así: 1. Fortalecimiento a los internados y a los restaurantes escolares logrando en 2006 el 62%, en 2007 el 75%. En 2008 el ICBF tiene programado atender 12,307 niños por 157 días y el Departamento con recursos del SGP tiene programado atender 4,019 niños en internados por 300 días al año con las 3 comidas diarias. En cuanto a recursos invertidos se tiene que en 2006 se invirtieron \$4,202 millones, en 2007 \$4,884 millones y para el 2008 se tienen programados \$5,217 millones. Es importante anotar que el 80% de los recursos en los 3 años corresponde a recursos del SGP con los cuales se atiende a niños en los internados los cuales están distribuidos así: San José del Guaviare: 23 internados; El Retorno 13 internado; Calamar 4 y Miraflores 7 internados, para un total de 47 internados. 2. En el programa de transporte escolar: transporte terrestre mediante el cual la secretaría hace un contrato para bicicletas, el otro es el transporte fluvial mediante el cual la secretaría de educación entrega combustible y dotación a las escuelas para que utilicen las canoas que corresponda. Los beneficiarios son 5.500 niños del Departamento. 3. Implementación y fortalecimiento de metodologías flexibles. 4. No exigencia del uniforme como condición para el ingreso al sistema. 5. Inclusión al aula de niños con situación de discapacidad. 3) Tarea finalizada</p>

<p>Se reforzarán los proyectos Etnoeducativos en Guaviare para beneficiar principalmente a la comunidad indígena y evitar la deserción. Responsable: Ministerio de Educación</p>	<p>1) 03may10, Dlosada, Mineducación.2) Se realizó en abril una Mesa de Etnoeducación Departamental que convocó a representantes de los diez y seis (16) pueblos del departamento y la Secretaría de Educación Departamental. Se trataron temas referentes a calidad y pertinencia etnoeducativa, así como algunos temas administrativos referentes a la planta docente y la contratación de la prestación del servicio. Se programó una reunión a fines de mayo para revisar la planta de docentes. Se reactivará el proceso de acompañamiento en el cual la alcaldía costeará los talleres y el MEN prestará la asesoría técnica. 3) Tarea en proceso</p>
<p>El Ministerio de Educación fortalecerá el proyecto de inclusión a través de dotación de materiales y capacitación a los docentes en Guaviare Responsable: Ministerio de Educación</p>	<p>11nov08, Amolina, Mineducación. Se enviaron dos canastas didácticas con materiales para los estudiantes sordos y con discapacidad cognitiva.2) En el segundo semestre se inició la capacitación de los docentes en el manejo de didácticas flexibles para la inclusión. Una vez hecho el seguimiento la Secretaría asignará la dotación de acuerdo a los resultados obtenidos en el proyecto de formación. TAREA REALIZADA</p>
<p>La Secretaria de Educación departamental presentara un plan de infraestructura para que el Ministerio estudie la posibilidad de apoyarlo. Responsable: Ministerio de Educación</p>	<p>25sep08, Amolina, Mineducación. El departamento, instancia encargada de realizar las respectivas priorizaciones en materia de proyectos de infraestructura y dotación escolar de los establecimientos educativos estatales, no priorizó este municipio para ser apoyado con recursos de la Nación. De acuerdo con la resolución 3350 de 2007, las entidades territoriales deberán levantar el inventario de sus bienes inmuebles del sector educativo estatal y su respectivo plan territorial de infraestructura, que es el documento que recoge todas las necesidades de intervención en infraestructura de establecimientos educativos estatales. Para la vigencia 2008 - 2009 el departamento iniciará el proceso. Tarea realizada 1) 28abr08, Amolina, Mineducación 2) La entidad no ha iniciado inventario de infraestructura educativa, sin embargo remitió al MEN 3 proyectos para revisión de criterios. Se revisará el cumplimiento de criterios y se informará a la entidad los proyectos aprobados. 3) Estado Tarea en proceso</p>
<p>En el marco de elaboración de los insumos para los 15 procesos etnoeducativos de 2008, se ha visto que hay dos que son ajustables (menos costos) y que permitirían al Ministerio de</p>	<p>1) 03may10, Dlosada Mineducación 2)Se continúa el acompañamiento a los Guayaberos y a los Nukak. Se están realizando encuentros con las autoridades y las instituciones con el objetivo de lograr una atención educativa integral. 3) Tarea en proceso</p>

Educación, incluir para el 2008 en Guaviare lo siguiente: Atención especial de alfabetización (ciclo 1) para el pueblo Nukak-Maku (65 millones de pesos) y Formulación de proyecto etnoeducativo Guayabero (70 millones de pesos).	
--	--

Base de datos SIGOB, CCG 193. La información de este cuadro fue tomada y adaptada de <http://sigob.presidencia.gov.co/consejoscomunales/10-05-11>

Anexo 4. Descripción de los programas y políticas de gobierno alineados con los principales temas objeto de las intervenciones

Objetos generales de las Intervenciones integradas a la Agenda de Compromisos	Políticas de Gobierno alineadas con las Intervenciones
INFRAESTRUCTURA	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="553 720 1421 945"> <p>▪ Ley 21</p> <p><i>En este cuatrienio con los recursos de Ley 21 se está cofinanciando la ampliación de infraestructura para aumentar la cobertura en secundaria y media. También se garantiza la reconstrucción de los establecimientos educativos afectados por desastre natural o violencia. La meta a 2010 es haber construido 5.100 aulas, con miras a beneficiar cerca de 250.000 alumnos. Especial énfasis se dará a la ampliación de la oferta educativa en zonas rurales</i>²⁵⁸.</p> <li data-bbox="553 945 1421 1155"> <p>▪ FONADE</p> <p><i>FONADE está comprometido con el impulso real al desarrollo socioeconómico del país a través de la preparación, evaluación, financiación, estructuración, promoción y ejecución de proyectos, principalmente aquellos incluidos en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello, incentiva la participación del sector social, la academia y en general del sector privado</i>²⁵⁹.</p> <li data-bbox="553 1155 1421 1596"> <p>▪ Plan Padrino</p> <p><i>El Plan Padrino es un programa del área de participación comunitaria y movilización social de la Consejería Presidencial de Programas Especiales, cuyo objetivo es apoyar proyectos de infraestructura y dotación que contribuyan con las metas de cobertura y calidad educativa que se ha trazado el Gobierno Nacional.</i></p> <p><i>La consecución de dicho objetivo se efectúa a través de una alianza estratégica entre el gobierno central, local, el sector privado y organizaciones no gubernamentales, orientada a la promoción de ayudas nacionales e internacionales destinadas a la financiación de este tipo de proyectos.</i></p> <p><i>El Plan Padrino se propone durante el desarrollo de los proyectos y mediante metodologías participativas aportar al fortalecimiento del sistema local, entendiéndose éste como el conjunto de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y comunitarias que mejoran su capacidad de gestión y auto organización convirtiéndose en actores fundamentales para el desarrollo de su</i></p>

²⁵⁸ COLOMBIA. Plan sectorial de educación 2006-2010. Bogotá : Ministerio de Educación Nacional, 2008, p.20. Disponible en http://mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-152036_archivo_pdf.pdf

²⁵⁹ COLOMBIA. Fonade. Disponible en <http://www.fonade.gov.co/porta1/page/porta1/WebSite/FonadeInicio/QueesFonade/NuestraEntidad/Vision>

	<p><i>comunidad.</i></p> <p><i>A partir del año 2005 el Plan Padrino se dirige únicamente a municipios de categorías 5 y 6 con más del 50% de su población en nivel I del SISBEN; esto con el fin de focalizar su margen de acción²⁶⁰.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ FINDETER
<p>AMPLIACIÓN Y COBERTURA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compartel de conectividad ▪ Educación virtual <ul style="list-style-type: none"> <i>Estos centros se apoyan en el uso y apropiación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, TIC. El programa CERES tiene un gran potencial para que la población de regiones apartadas y de zonas deprimidas de las grandes ciudades acceda a programas de educación superior con calidad, pertinencia y a costos asequibles. En los últimos cuatro años se crearon 100 CERES en 30 departamentos, los cuales tienen una oferta de 467 programas académicos²⁶¹.</i> ▪ ICETEX <ul style="list-style-type: none"> <i>Los subsidios a la demanda han demostrado ser eficaces para ampliar la cobertura en la educación superior, mejorar su calidad y disminuir la inequidad en su acceso. Aumentan y democratizan las oportunidades de acceso a este nivel educativo, favorecen la permanencia en el mismo, y adicionalmente ofrecen incentivos para que las instituciones de educación superior - IES - mejoren sus niveles de calidad y eficiencia. Por lo anterior, el ICETEX continuará con su política de ampliación del crédito que en el periodo anterior pasó de entregar 23.965 créditos en 2003 a 47.281 en 2006, un incremento de más de 23 mil nuevos usuarios. En total durante el periodo 2003-2006 se entregaron 121.796 créditos. En este periodo se otorgarán 262.235 nuevos créditos, con lo cual aumentará el porcentaje de estudiantes universitarios financiados de 13,2% en 2006 a 20% en 2010. El valor acumulado de la cartera colocada en todas las líneas de crédito del ICETEX pasará de 985 mil millones en 2006 a 2,4 billones en 2010. Dicha ampliación de cobertura se está haciendo de una manera cada vez más equitativa, buscando que el crédito vaya prioritariamente a aquellos estudiantes provenientes de familias de bajos ingresos y con mayor dificultad para ser atendidos por el sector financiero tradicional. Es así como se propone que a 2010 la participación de los créditos otorgados a estudiantes pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN aumente del 41,7% actual al 50%. (Plan sectorial de educación 2006-2010, Política de ampliación de cobertura educativa ,p. 21)</i> <i>De igual manera, se continuará apoyando la formación en maestrías, doctorados y postdoctorados, tanto en Colombia como en el extranjero, y se ampliarán las oportunidades de formación de docentes e investigadores en Alemania, Estados Unidos, Francia y otros países. Para esto se llevarán a cabo alianzas con Colciencias, ICETEX y organismos internacionales, focalizando esta oferta en instituciones de educación superior de las regiones del país que cuentan con menor número de docentes con formación de maestría y doctorado. Para 2010 estarán en proceso de formación 3.400 docentes y se espera haber vinculado 2.000 nuevos doctores a las IES²⁶².</i> ▪ SENA

²⁶⁰ Disponible en <<http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-90326.html>>

²⁶¹ COLOMBIA. Plan sectorial de educación 2006-2010. Bogotá : Ministerio de Educación Nacional, 2008, p.23. Disponible en <http://mieduacion.gov.co/cvn/1665/articles-152036_archivo_pdf.pdf>

²⁶² COLOMBIA. Plan sectorial de educación 2006-2010. Bogotá : Ministerio de Educación Nacional, 2008, p.37. Disponible en <http://mieduacion.gov.co/cvn/1665/articles-152036_archivo_pdf.pdf>

Para fortalecer la formación en competencias laborales específicas, se está impulsando la estrategia de articulación de la educación media con el SENA, la Educación Superior y la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, que busca la transferencia de conocimientos, tecnologías y prácticas propias del sector productivo a la formación de los jóvenes en este nivel educativo. Dicha articulación permite que los estudiantes, una vez egresados, cuenten con posibilidades de encontrar un camino para su vinculación a la educación superior o a la formación para el trabajo y el desarrollo humano.

En este sentido, el programa de articulación del SENA con la educación media alcanzó en 2006 una cobertura de 143.284 estudiantes en procesos de formación bajo el enfoque de competencias laborales específicas. Se espera que durante el cuatrienio se amplíen a 308.000 los cupos de formación. De igual forma, para el año 2010, el 30% de las instituciones de educación media deberá estar articulado con programas técnicos y tecnológicos de instituciones de educación superior, sector productivo o Sena. A 2006 sólo un 2% de estas instituciones lo estaba.

Para propiciar esta articulación se apoya a las secretarías de educación en el desarrollo de vínculos entre las instituciones de educación media con programas técnicos y tecnológicos, y se aplican mecanismos para subsidiar a los estudiantes de bajos ingresos que cursen estos programas. También se vienen apoyando convenios para que los estudiantes de instituciones educativas que ofrecen dicha educación cursen programas acreditados de formación para el trabajo en el SENA de acuerdo con sus intereses, incluyendo la firma de contratos de aprendizaje para la realización de prácticas²⁶³.

- UNAD

- CERES

En el año 2003 tan sólo el 16% de los municipios del país contaba con oferta académica en educación superior. De igual forma, en 2003 el 60% de los programas técnicos y tecnológicos y el 56% de los universitarios eran ofrecidos en Bogotá, Antioquia y Valle, en donde se encuentra el 38% de la población entre los 17 y 21 años. Frente a esta situación el Ministerio impulsó varias estrategias de desconcentración de la oferta que permitieron que a 2006 el porcentaje de municipios con oferta de programas de educación superior alcanzara el 25%.

Entre las estrategias que se han adelantado para desconcentrar la oferta se encuentran: la regionalización de la oferta actual, el aprovechamiento de la educación virtual, y la creación de nuevos programas mediante la consolidación de alianzas entre instituciones educativas, entidades territoriales y sector productivo, tal como las que se han desarrollado a partir de la creación de los Centros Regionales de Educación Superior - CERES - . Estos centros se apoyan en el uso y apropiación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, TIC. El programa CERES tiene un gran potencial para que la población de regiones apartadas y de zonas deprimidas de las grandes ciudades acceda a programas de educación superior con calidad, pertinencia y a costos asequibles. En los últimos cuatro años se crearon 100 CERES en 30 departamentos, los cuales tienen una oferta de 467 programas académicos²⁶⁴.

- MÉTODO CAFAM

Estrategia de gobierno, parte del Programa de Educación Rural, para atender las necesidades apremiantes del sector educativo a nivel rural, mediante la capacitación en primaria y para adultos²⁶⁵.

²⁶³ Ibid., p. 41

²⁶⁴ Ibid., p.43

²⁶⁵ Colombia. Ministerio de Educación Nacional. Disponible en <<http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87159.html>>

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ FONDO ESPECIAL DE CRÉDITOS, ÁLVARO ULCUÉ
<p>RECURSOS PARA MANUTENSIÓN Y ELEMENTOS ESCOLARES</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Familias en Acción <p><i>(...) una de las estrategias que ha probado ser efectiva para incidir en la permanencia de los estudiantes es la entrega de subsidios condicionados a las familias de menores ingresos. En este cuatrienio, en el marco de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema - Red Juntos -, el Gobierno Nacional beneficiará a 1,5 millones de familias en extrema pobreza con los subsidios monetarios condicionados a la asistencia escolar de Familias en Acción²⁶⁶.</i></p>

²⁶⁶ COLOMBIA. Plan sectorial de educación 2006-2010. Bogotá : Ministerio de Educación Nacional, 2008, p.23. Disponible en http://mineduacion.gov.co/cvn/1665/articles-152036_archivo_pdf.pdf