

**LA PARTICIPACIÓN: ENTRE LA DECISIÓN Y LA ACCIÓN**

**SANDRA MILENA FRANCO PATIÑO**

**CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS AVANZADOS EN NIÑEZ,  
JUVENTUD, EDUCACIÓN Y DESARROLLO – CINDE –  
UNIVERSIDAD DE MANIZALES  
MAESTRIA EN EDUCACIÓN Y DESARROLLO HUMANO  
MANIZALES**

**2004**

**LA PARTICIPACIÓN: ENTRE LA DECISIÓN Y LA ACCIÓN**

**SANDRA MILENA FRANCO PATIÑO**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de  
Magíster en Educación y Desarrollo Humano**

**Asesora:**

**Ligia Inés García Castro**

**Magíster en Pedagogías Activas y Desarrollo Humano**

**CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS AVANZADOS EN NIÑEZ,  
JUVENTUD, EDUCACIÓN Y DESARROLLO – CINDE –  
UNIVERSIDAD DE MANIZALES  
MAESTRIA EN EDUCACIÓN Y DESARROLLO HUMANO  
MANIZALES**

**2004**

**NOTA DE ACEPTACIÓN**

---

---

---

---

---

---

**Evaluador Externo**

---

**Jurado**

## AGRADECIMIENTOS

Socio culturalmente la investigación en nuestro medio se concibe como un asunto casi exclusivo para los intelectuales o científicos; sin embargo, los nuevos modelos pedagógicos reconocen que la investigación debe ser la estrategia por medio de la cual descubramos y comprendamos la realidad que construimos diariamente, para desde allí, ofrecer nuevas posibilidades de acción que contribuyan a mejorar las condiciones y la calidad de vida de los seres humanos en este planeta.

Desde este propósito, el adelantar procesos investigativos, incluso en el marco de la educación formal, requiere siempre del acompañamiento de múltiples personas quienes, con su experiencia, nos abren una nueva mirada ante la magnitud y la grandeza de cada situación. Por ello, después de la culminación de este proceso de investigación como parte de la formación de la Maestría, deseo hacer un reconocimiento a algunas personas que estuvieron recorriendo conmigo este camino y sin las cuales no hubiera sido posible decir hoy: Gracias.

A *Luz Mary Gallego*, mi amiga y confidente en los momentos más difíciles, porque su motivación y apoyo constante sirvieron para hacer los estudios de posgrado y porque su crítica permanente y exigencia continua, me obligaron a revisar cada cosa que hice y reconocer que sí se puede. A ella, para que esto sirva de motivación a su tesis y para que el reconocimiento de los *derechos* siga siendo una apuesta por la vida, aunque nos haya costado tanto.

A *Ligia Inés García*, mi asesora de investigación, porque me ayudo a entender que el verdadero sentido de la investigación reside en la capacidad de *ser y entender lo humano*, ésta es la esencia si en realidad queremos contribuir a construir una sociedad distinta.

A los *ediles*, por haber aceptado hacer parte de este trabajo, como una forma de expresar lo que acontece en ese difícil rol de representar una comunidad, porque la confianza depositada exige mucho más de lo que hacemos o podemos hacer.

A mi *familia*, por su enorme paciencia para entenderme, por el apoyo brindado y porque cada día me enseñan que la vida no es posible sino fortalecemos los únicos lazos sinceros que están siempre en las buenas, en las malas, en las caídas, en las recaídas y sobretodo, en brindar una mano para volver a comenzar. A ellos, porque hoy y siempre mi *participación* sirva para consolidar los sueños que podemos construir juntos.

A *María Teresa Carreño*, con quien recorrí este camino de principio a fin, porque esta investigación nos enseñó qué significa la pluralidad paradigmática y a partir de ella, logramos superar cada situación difícil hasta el punto de llegar a consolidar una amistad que reconoce la diferencia como una oportunidad para construir. A ella, porque el encuentro en nuestras vidas no fue casualidad.

A tantos otros y otras, que se han tomado la molestia de escucharme, de aguantarme mis estados de ánimo y de estar allí siempre.

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO I. DISEÑO TEÓRICO Y METODOLÓGICO</b>	<b>17</b>
<b>1.1 JUSTIFICACIÓN</b>	<b>17</b>
<b>1.2 DESCRIPCIÓN DEL ÀREA PROBLÈMICA</b>	<b>19</b>
<b>1.3 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	<b>22</b>
<b>1.4 ANTECEDENTES TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS</b>	<b>23</b>
<b>1.5 OBJETIVOS</b>	<b>26</b>
1.5.1 General	26
1.5.2 Específicos	26
<b>1.6 SUPUESTOS TEÓRICOS</b>	<b>27</b>
<b>1.7 DISEÑO METODOLÓGICO</b>	<b>28</b>
1.7.1 Unidad de Análisis	31
1.7.2 Unidad de Trabajo	37
1.7.3 Técnicas para la recolección de Información.	39
1.7.4 Procedimiento para el Análisis.	40
<b>CAPÍTULO II. LA PARTICIPACIÓN</b>	<b>42</b>
<b>2.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (PENSAMIENTO LIBERAL)</b>	<b>44</b>
<b>2.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (PENSAMIENTO REPUBLICANO)</b>	<b>45</b>
<b>CAPÍTULO III. EL CONTEXTO COLOMBIANO</b>	<b>49</b>
<b>3.1 CARACTERÍSTICAS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN COLOMBIA</b>	<b>49</b>
<b>3.2 LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN COLOMBIA</b>	<b>52</b>

<b>CAPÍTULO IV. LO QUE SE DICE DE LA PARTICIPACIÓN</b>	<b>59</b>
<b>4.1 LOS SIGNIFICADOS DE LA PARTICIPACIÓN</b>	<b>61</b>
4.1.1 La diferencia entre participación y representatividad	64
4.1.2 La participación como toma de Decisiones	66
4.1.3 La participación como concertación de intereses	67
4.1.4 La participación como acción en lo comunitario	69
4.1.5 La participación requiere conocimiento e información	71
4.1.6 Entre la participación activa y pasiva	73
<b>4.2 LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN</b>	<b>76</b>
4.2.1 Los factores ideológicos	76
4.2.2 La normatividad	79
4.2.3 La Organización Gubernamental	81
<b>4.3 EL PERFIL DE LOS EDILES</b>	<b>83</b>
4.3.1 Características Personales	83
4.3.2 El Rol de Edil – Comunero	84
<b>4.4 EL SENTIDO DE LA PARTICIPACIÓN</b>	<b>88</b>
<b>4.5 LA PARTICIPACIÓN: ENTRE LA ACCIÓN Y LA DECISIÓN</b>	<b>90</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>94</b>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>97</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>100</b>

## INTRODUCCIÓN

Para llegar a la construcción de un Estado democrático se requiere de una nueva forma de organización de la estructura institucional, política, económica y social en que se ha cimentado el país en los últimos años, y fundamentalmente, modificar el tipo de relación que se establece entre Estado - ciudadanía de manera tal que se haga efectivo los principios de las nuevas democracias que se imponen en el mundo entero.

Una de las modificaciones centrales que se han generado en el país para alcanzar este propósito, ha sido la promoción de procesos de *participación* desde hace casi tres décadas, la cual ha permeado las prácticas e interacciones que ocurren en los diversos ámbitos de acción de la vida nacional, hasta tal punto que modificó la forma tradicional de hacer política y la concepción que se tenía acerca del papel que pueden y deben jugar las comunidades en la definición y construcción de los procesos de desarrollo local.

Un cuarto de siglo atrás, la palabra participación era ajena al imaginario político de los colombianos, pero con la incorporación del lenguaje participativo como elemento central de las acciones en el ámbito público y privado se amplían las posibilidades democráticas al generarse nuevos escenarios que permitan que la participación pase *del discurso a la acción*.

Ante el nuevo escenario que se viene desarrollando, se consideró importante conocer cómo se entiende la participación por parte de actores que la han vivenciado, como son los miembros de las Juntas Administradoras Locales en la ciudad de Manizales; en especial, interesaba reconocer cuál era el concepto de participación que poseían los ediles, a partir de la resignificación de su experiencia como líderes comunitarios que han estado vinculados a diversas instancias de participación.

Para ello, se consideró importante identificar de dónde surge el concepto participación y cómo empieza a hacer parte del imaginario político del país, toda vez que el concepto está en



estrecha relación con la concepción de *Estado y Democracia* que prevalezca en una sociedad, aspecto que se desarrolla en el primer capítulo. Dada la amplitud que ha tenido el tema de la participación y el uso indistinto que se le ha dado en diversos ámbitos de acción, se delimitó la participación al contexto político, en tanto el rol de los *ediles* está estrechamente ligado a este contexto.

El segundo capítulo hace un recorrido general de las características más relevantes de los modelos de *Democracia Representativa* y *Democracia Participativa* sobre los cuales se ha centrado el desarrollo en Colombia, de tal forma que este referente permita entender la institucionalidad colombiana, las formas de operar en la esfera de lo público y la normatividad que la hace posible. Por último, se presentan los resultados de la investigación en lo que se denominó los *significados* de la participación desde los discursos emitidos por los ediles; allí se presentan las principales ideas y creencias que se han construido en torno a la participación y los imaginarios acerca de lo que se espera que llegue a ser.

Es indudable que los resultados que aquí se presentan son una aproximación al tema para lograr auscultar y desentrañar cada vez más el complejo entramado de relaciones que acontecen en la construcción permanente de la vida social. Que sea ésta entonces una oportunidad para avanzar hacia el camino de la democracia y hacia el fortalecimiento de una de sus mejores herramientas: La Participación, sólo en la medida que la reivindicemos como fin y como medio, podremos fortalecer la confianza y la credibilidad en que el país sea cada vez una nación libre, soberana y con oportunidades y opciones para todos, para la convivencia desde la diferencia y para creer en lo nuestro.

## CAPÍTULO I. DISEÑO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

### 1.1 JUSTIFICACIÓN

Los hechos o fenómenos de la vida cotidiana han sido estudiados por diversas disciplinas de las ciencias sociales: sociología, antropología, psicología, entre otras. En ellas se indica que los acontecimientos de la vida cotidiana inciden en el conocimiento que posee el sujeto, dado que éste es producto de la *interacción* permanente con los otros y con el mundo exterior; es decir, el conocimiento es una construcción *social y cultural* que cambia y se transforma, según las características sociales, históricas, económicas y culturales de cada época.

Reconocer el concepto que sobre la participación poseen los ediles de las J.A.L.<sup>1</sup> en Manizales, permitió evidenciar cuáles han sido, desde su experiencia, aquellos elementos de orden social, político, ideológico y cultural a partir de los cuales se ha estructurado y configurado el concepto participación y el deber ser de la misma, pero a su vez, cómo desde su quehacer han construido el sentido de ella.

Reconocer el significado de la participación para los ediles como actores locales que intervienen en los procesos de desarrollo, es una manera de contribuir a identificar los *referentes* en torno a la participación, así como una posibilidad para abrir la reflexión y ampliar el conocimiento sobre un tema del que se acostumbra opinar y decidir sin tener respaldos teóricos o empíricos que expliquen o den cuenta de lo que acontece.

Pese a que el concepto participación es eminentemente *social*, este estudio busca *comprenderlo* desde una perspectiva cognitiva; es decir, aunque el sentido y significado del concepto se adquiere *en relación con y por* los otros a través de la acción cotidiana, el análisis apunta a identificar las categorías presentes en el discurso emitido por los sujetos, a partir de las cuales se *define* el concepto.

---

<sup>1</sup> J.A.L., abreviatura utilizada para designar Juntas Administradoras Locales.

Este aspecto constituye el principal aporte de esta investigación, dado que los conceptos son una forma privilegiada de reflejar el mundo socialmente compartido pero con representaciones individuales diversas.

Dada la primacía del concepto en los discursos acerca de lo público, los resultados de esta investigación se convierten en insumo para desentrañar la esencia de lo que ha ocurrido con este tipo de procesos, al dar el salto de lo que se dice en el papel a lo que ocurre en la vida real; más aún cuando después de más de diez años de hablar de participación, la transformación de las condiciones sociales no se reflejan en el nivel esperado, luego, entender las concepciones que el sujeto ha construido de ese concepto, puede servir, de una parte, como evidencia de lo que ha sido y ha significado la participación en la práctica y por otra parte, como referente para la formulación y ejecución de políticas públicas acordes con los imaginarios sociales e individuales que median y moldean la acción de las personas.

Finalmente, la reflexión teórica sobre la participación como parte de la formación en la Maestría sobre Educación y Desarrollo Humano, hace posible retroalimentar y promover la discusión sobre una de las esferas del desarrollo de los sujetos, que, en la medida que se potencie, contribuirá a formar seres más humanos, con capacidad crítica, que puedan incidir en el mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida, en la meta de alcanzar una sociedad más humana, justa y equitativa.

## 1.2 DESCRIPCIÓN DEL ÀREA PROBLÈMICA

En Colombia, durante casi todo el siglo XX la organización social y política del Estado se estructuró alrededor del modelo de Democracia Representativa que definía y establecía una forma particular de acción e intervención en los asuntos públicos delegada a ciertos actores o grupos políticos que representaban a las grandes mayorías y quienes eran los encargados de definir el destino y el desarrollo del país. Esta estructura de carácter jerárquica y cerrada, poco a poco fue perdiendo legitimidad ante los nuevos cambios y transformaciones que planteaba la incursión al siglo XXI.

Por ello, hacia finales del siglo se establecen una serie de reformas a la forma de organización predominante, con el propósito de adecuar el país a las exigencias de la globalización que empezaba a predominar en el escenario mundial.

En este contexto, se promulga la Constitución de 1.991, la cual modifica y transforma las relaciones económicas, sociales, políticas, ambientales y culturales en que se fundamenta el Estado y la construcción de Nación. En lo económico se ampliaron *las fronteras entre los países* para permitir *el libre comercio* y se *privatizaron* las empresas estatales; en el aspecto social, la prestación de los servicios de salud, educación y atención de las condiciones básicas para la población quedaron sujetos a las reformas de ajuste fiscal y reducción del gasto público; en lo político, se modificaron las relaciones entre Estado y Ciudadano, al reconocerle a éste último *el derecho* y el *deber* para intervenir de manera directa en los procesos de planeación y ejecución de las acciones estatales, como también, elegir de manera directa a sus gobernantes y, en lo cultural, se abrió el camino para la transformación de algunas prácticas y costumbres que contribuyan a fortalecer el capital social.

Bajo esta nueva forma de organización estatal, la *participación* cobra importancia como estrategia de validación y legitimidad de las políticas, programas y proyectos gubernamentales, acordes con las necesidades y requerimientos particulares de la ciudadanía. Se trataba de construir un *Estado Social de Derecho* que contempla como uno

de sus principios básicos a *la participación* como herramienta para promover la denominada Democracia Participativa.

Esta concepción de Estado democrático y participativo, que reconoce al ciudadano como sujeto de derechos y deberes constitucionales, la *participación* constituye paradigma necesario y predominante del nuevo modelo de desarrollo, validado legal, cultural y socialmente como principio a partir del cual los sujetos pueden incidir en la construcción de lo público, en la medida que desarrollen su *capacidad de agencia* para autodeterminarse y construir su destino individual y colectivo. Por tal razón, en la actualidad las diversas políticas, programas o proyectos, de carácter público o privado, contemplan la promoción de procesos participativos, no sólo para responder a las exigencias legales y constitucionales, sino también como factor fundamental que otorga sentido a los distintos programas que se promueven por parte del Estado, de las ONG's, de las instituciones educativas, de la comunidad internacional, entre otros.

De allí que, la Constitución Política y los posteriores desarrollos legislativos, ampliaron y crearon nuevos espacios que dieran cabida a la participación como escenarios para que la ciudadanía pudiera expresar sus opiniones, exponer sus necesidades, concertar acciones con representantes de los gobiernos, controlar y exigir efectividad y responsabilidad del poder público. Desde entonces, el *lenguaje* de la participación se impuso y constituye hoy día parte importante de la jerga política; sin embargo, el discurso no es uniforme y depende de quien lo emita. La polisemia se impone de manera que, aún pronunciando las mismas palabras, los significados son muy diferentes, incluso opuestos.

Dada la vigencia social y política del discurso sobre participación, han surgido diversos enfoques, teorías y modelos que tratan de explicar y comprender en qué consiste este proceso y cuáles son sus características en contextos particulares: Participación Social, Participación Comunitaria, Participación Ciudadana, Participación en Salud, Participación Familiar, Participación Política; por lo tanto, vale la pena preguntarse qué es la participación y cómo se entiende desde los actores directos que la han vivenciado en espacios de decisión política de carácter público, como lo son los miembros de las Juntas

Administradoras Locales, para desde allí lograr identificar *los elementos o categorías que definen el concepto* y que le dan sentido y significado al acto participativo.

Después de algo más de una década donde el país ha utilizado la participación como estrategia que le da sustento a la democracia y a la consolidación del Estado Social de Derecho, se considera importante indagar por el *concepto de participación* que poseen los miembros de las Juntas Administradoras Locales de la ciudad de Manizales, para *identificar y comprender* las ideas y los referentes a partir de los cuales se define la participación, más aún si se tiene en cuenta que esta Corporación Pública es una de las *instancias* establecidas en la Ley para hacer efectivo el ejercicio *de participación*.

Por lo anterior, identificar el concepto *participación* que poseen los ediles de Manizales, es reconocer lo que se dice y se define como participación, a partir de la resignificación de las *experiencias cotidianas* que han vivido los ediles por el cumplimiento del rol como comuneros, más aún cuando éste no es un concepto abstracto, sino que su comprensión entraña la acción que lo hace posible. Preguntarse por el concepto participación es auscultar *el discurso* mediador de la acción en los diversos ámbitos en que transcurre lo cotidiano.

### 1.3 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Cuál es *el concepto* de participación que poseen los ediles de las Juntas Administradoras Locales de la ciudad de Manizales?

¿Cuáles son las ideas y creencias que subyacen al concepto participación de los ediles de Manizales?

¿Cuáles son las *categorías*<sup>2</sup>, emergentes del *discurso*, que definen y le dan significado a la *Participación*?

---

<sup>2</sup> Se aclara que las categorías a las que se hace referencia no corresponden a un elemento metodológico, sino a las categorías que están presentes en el discurso de los sujetos, a partir de las cuales es posible evidenciar el nivel de jerarquización del conocimiento y la estructura conceptual que utiliza el sujeto para dar cuenta del concepto.

## 1.4 ANTECEDENTES TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

Sobre el tema de la participación se han realizado múltiples y variados estudios desde las disciplinas en las Ciencias Sociales a nivel de pregrado y posgrado, como también por parte de entidades públicas y privadas para reconocer e identificar las características, formas y modalidades de la participación, en el marco de proyectos específicos adelantados desde las instituciones o las comunidades de base.

Uno de los principales autores que han trabajado el tema de la Participación y específicamente la Participación Ciudadana en Colombia ha sido *Fabio Velásquez*, quien ha evaluado las características de la participación en el marco de las Reformas al Régimen Municipal y durante el proceso de Descentralización, mediante estudios de caso o estudios descriptivos que dan cuenta de los avances y limitaciones que ha tenido el proceso de participación ciudadana.

Su trabajo más reciente es el estudio sobre *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?*, orientado a identificar los aciertos, desafíos y dificultades de la Participación Ciudadana después de una década de promover procesos participativos. Para ello, se hizo el análisis de cinco casos de participación y se documentaron cinco experiencias de planeación participativa adelantadas en el país, con base en las cuales se precisan los conceptos y las estrategias que los gobiernos locales han puesto en juego para promover o restringir el ejercicio participativo.

Esta investigación se realizó en convenio con la Fundación Corona, la Fundación Social, Foro Nacional por Colombia, el CIDER de la Universidad de los Andes, el Banco Mundial, la Corporación Región, Viva la Ciudadanía y Transparencia por Colombia, con el ánimo de conocer la dinámica real de la participación en el país después de una década de su promulgación, de tal manera que sus resultados sirvieran de referente para los gobiernos locales en la ejecución de políticas públicas, donde la participación sea considerada como una herramienta vital para fortalecer la democracia.



Los resultados de esta investigación constituyen un aporte fundamental para este estudio en dos sentidos: Por una parte, en el aporte teórico que realiza al rastrear el concepto participación a lo largo de todo el Siglo XIX y XX en el contexto colombiano, el cual se constituye en un *Estado del Arte* del tema en el país. Por otra parte, en el tipo de actores y escenarios que se utiliza, dado que los sujetos de la investigación fueron Alcaldes, Juntas Administradoras Locales, Juntas de Acción Comunal, Usuarios de los Servicios Públicos, y en general, actores de las diversas instancias de participación que han sido reglamentadas por la Ley para ejercer la participación. Luego, sus resultados, además de servir de orientación teórica iluminan la disertación y fundamentación teórica que aquí se desarrolla.

Por su parte, el estudio de Miguel Andrade y Christian Miranda sobre *Ciudadanía y Etnicidad: Análisis semiótico de las representaciones sociales del concepto de ciudadanía en profesores mapuches y ciudadanos de educación general en Chile*, indaga sobre la definición del concepto de ciudadanía y las diferencias y similitudes en las definiciones de estos maestros, bajo una metodología de tipo cualitativo centrada en el *análisis de discurso*, desde el análisis estructural semiótico de Greimás. Los resultados de esta investigación evidencian el tipo de representaciones que han construido los profesores sobre el concepto de ciudadanía desde cinco aspectos básicos: lo socio – político, institucional, geopolítico, socio económico y pedagógico, para desde allí entender la formación en ciudadanía que se imparte en la escuela.

Para los propósitos de esta investigación, el anterior estudio constituye un referente respecto a la comprensión y estudio de los conceptos bajo un enfoque social, en especial porque el concepto de ciudadanía está íntimamente ligado al concepto participación, en tanto coloca en escena al sujeto político y lo que se espera de él. Así mismo, es marco referencial en la perspectiva de análisis de discurso que, aunque con perspectivas teóricas distintas, ofrece un panorama importante para lograr vislumbrar el abordaje del estudio de los conceptos desde el discurso.

Metodológicamente constituye un aporte importante la investigación de Miguel Ángel Campos Hernández, Leticia Cortés Ríos y Sara Gaspar Hernández, sobre el *Análisis de Discurso de la organización lógico – conceptual de estudiantes de biología de nivel secundaria*, por la referencia metodológica desde el análisis de discurso para lograr comprender la organización lógico conceptual que producen los estudiantes de biología de segundo grado de secundaria, a partir de la aplicación de dos exámenes referentes al tema de biomoléculas, uno antes de la exposición del tema y otro una semana después de haber sido visto, para lograr identificar las características de la organización conceptual en ambos momentos.

Su principal aporte para éste estudio lo constituye el procedimiento utilizado para desarrollar el análisis de discurso, en tanto el reconocimiento de la organización lógico conceptual se sustenta en el Modelo de Análisis Proposicional que permitió identificar las características de la organización, así como la correspondencia o no con las teorías científicas sobre el tema.

En general, el análisis de discurso ha sido utilizado en múltiples estudios en diferentes campos disciplinares, cada uno de ellos consideran perspectivas de análisis que van desde lo lingüístico, sociolingüístico, hasta lo narrativo, cognitivo o social; es decir, cada investigador de acuerdo con su objeto de investigación estructura la ruta y el procedimiento que le permite obtener mayor comprensión del tema en estudio. Se resalta, los trabajos investigativos de análisis de discurso que indagan sobre aspectos que ocurren en el aula, en particular al desarrollo de habilidades del pensamiento científico y el aprendizaje de conceptos básicos para la fundamentación de las ciencias.

## **1.5 OBJETIVOS**

**1.5.1 General.** Comprender el concepto de participación que poseen los miembros de las Juntas Administradoras Locales en la ciudad de Manizales.

### **1.5.2 Específicos**

Reconocer desde el *discurso*, las *categorías que* le dan sentido y significado al concepto participación en los ediles de Manizales

Identificar las ideas y creencias que subyacen al concepto de participación en los ediles de Manizales.

## **1.6 SUPUESTOS TEÓRICOS**

El concepto de participación es un proceso eminentemente político que cobra sentido en el marco de los procesos de desarrollo de la democracia.

La participación es un proceso que se construye en interacción con los otros en escenarios y contextos específicos, bajo una acción intencionada orientada hacia el logro de un fin o propósito, individual o colectivo.

La práctica de la participación configura una serie de significados sobre lo que es participar.

El discurso de los ediles es la resignificación de la experiencia participativa, donde se expresan ideas y creencias sobre la participación.

El lenguaje es la forma de representación de las ideas y creencias que ha construido el sujeto a partir de sus experiencias.

## 1.7 DISEÑO METODOLÒGICO

Comprender cuál es el concepto de Participación que poseen los miembros de las Juntas Administradoras Locales de la ciudad de Manizales, requiere partir del reconocimiento de la realidad humana como una construcción socio histórica y cultural que se realiza mediante los procesos de socialización y aprendizaje que vive el sujeto.

Bajo esta perspectiva, y dada la naturaleza del problema de investigación, el *Enfoque Cualitativo* ofrece una posibilidad teórica y metodológica para entender los significados que construyen las personas de su acción, en tanto el conocimiento de lo humano, pasa necesariamente por los planos de lo subjetivo y lo intersubjetivo. El conocimiento, mediado por procesos de aprendizaje, no es un cuadro inerte, sino que constituye la aprehensión de sentido que implica distinguir entre el mundo objetivo y subjetivo como parte de una misma esencia: la realidad humana.

Es decir, la comprensión de los procesos humanos debe partir del reconocimiento de las interacciones, de otorgar contenido y significado a la acción como método válido de estudio en las ciencias sociales. Al respecto Droysen plantea que el ser humano expresa su interioridad mediante manifestaciones sensibles y el no captar la parte interna de un hecho, acción social o conducta equivale a no comprenderlo<sup>3</sup>; desde entonces *la comprensión* representa una concepción metodológica propia de las ciencias sociales.

Dentro de la multiplicidad de métodos cualitativos existentes se ha seleccionado el *análisis de discurso* cuya fuente inicial es la hermenéutica, a partir de la cual se busca descifrar los textos, para otorgarles una interpretación dotada de sentido. La interpretación no es un acto absolutamente subjetivo, sino que es una construcción cultural que trasciende la sola explicación de los hechos o fenómenos para llegar a comprender lo que se estudia.

---

<sup>3</sup> MARDONES, José Maria. Filosofía de las Ciencias humanas y sociales. Editorial Anthropos, 1991, p.30.

El análisis de discurso como método, tiene sus propias implicaciones teóricas y epistemológicas según la escuela a partir de la cual se aborde; no obstante estas diferencias, el análisis de discurso está referido en todos los casos a la comprensión del *Lenguaje* como un hecho social, a la interacción comunicativa donde se da un continuo intercambio entre significantes y significados; “*el lenguaje no consiste en las oraciones, consiste en el texto o en el discurso: el intercambio de significados en contextos interpersonales que están dotados de valor social*”<sup>4</sup>.

El análisis de discurso, también llamado *estudios del discurso*, constituye un enfoque transdisciplinario en el que participan la Lingüística, la Sociología, la Psicología, entre otras y, al interior de cada una de estas disciplinas, surgen diversas tendencias para abordar su estudio: la sociolingüística, la pragmática, el análisis de textos, la psicología discursiva. En general, de acuerdo con las diferencias epistemológicas, teóricas y metodológicas presentes en cada una de las disciplinas, suelen hacerse distinciones entre análisis de discurso, análisis de textos, análisis de contenido, análisis de conversación, que responden a los *intereses* e intencionalidades que subyacen a la interpretación.

En tal sentido, para el presente trabajo se adopta fundamentalmente la perspectiva de la Escuela Holandesa del Análisis de Discurso, cuyo principal representante es Teun A. Van Dijk. Este autor plantea que el discurso es un suceso de comunicación que puede ser visto desde tres dimensiones principales: a) desde el *uso* del lenguaje; b) la *comunicación* de ideas y creencias y c) como *interacción* social. En correspondencia con cada una de estas dimensiones, existen diversas posibilidades de abordar su análisis al considerar el discurso como estructura verbal (análisis sintáctico), como estructura de sentido (análisis semántico) y como acción e interacción en la sociedad (análisis pragmático).

En el contexto de esta investigación, el *discurso* se entiende como un *acto comunicativo* en donde se expresan intenciones, conocimientos y supuestos tácitos del entorno, que han sido determinados por el sistema socio-cultural al que pertenecen las personas. Así, al analizar el discurso de participación de los ediles, se está haciendo referencia a lo que dicen, a

---

<sup>4</sup> HALLIDAY, M.A.K. El Lenguaje como semiótica social. La Interpretación social del lenguaje y del significado. 1994. Santafé de Bogotá, Fondo de Cultura Económica.

aquellas *expresiones, ideas y representaciones* individuales que se han construido sobre participación a partir de la experiencia participativa que implica su rol como “ediles”, la cual se manifiesta en la *utilización del lenguaje oral*. De ahí que el discurso no se refiera únicamente a los actos de habla sino también a una *práctica social particular* en donde lo que se “dice” y lo “dicho” cobra sentido. Es decir, la acción social es un elemento importante que acompaña al discurso, en tanto éste es en sí mismo una construcción cultural a partir del cual se comunican creencias y pensamientos que han sido adquiridas por el sujeto.

Se considera importante hacer un análisis del discurso *oral*, porque tanto en el proceso de producción como en el proceso de comprensión se da una construcción semántica de significados relacionales, que dan cuenta de aquellos sentidos que se le otorgan a las experiencias vividas.

Para llegar al reconocimiento de los sentidos y significados manifiestos en el lenguaje oral se utilizará el nivel de *análisis Semántico* bajo una perspectiva *cognitiva*. “*Un análisis cognitivo del discurso no se limita a las representaciones mentales de reglas abstractas y otras formas de conocimiento. Aquí también interesa cómo los usuarios del lenguaje producen y entienden concretamente el discurso*”<sup>5</sup> es decir, el abordaje del discurso oral se centra en el *contenido* mismo de lo que se comunica (qué se dice y por qué se dice).

Se aclara que, aún cuando el énfasis del análisis se centra en la significación, no se excluye de manera alguna la relación con el nivel pragmático que relaciona el *contexto situacional* de la producción del discurso, como forma de comprender e interpretar de manera integral los sentidos allí contenidos.

El discurso es un instrumento que permite captar, organizar y expresar la realidad y sus representaciones, además, por su intermedio se muestran directamente estructuras de conocimiento. Las ideas se codifican para comunicarse de acuerdo con el contexto de los interlocutores y las intenciones subyacentes al emisor: una comunicación tiene un

---

<sup>5</sup> Van Dijk, T. El discurso como estructura y proceso. Estudios sobre el discurso, una introducción multidisciplinaria. 2000. Volumen I España: Gedisa.

contexto, expresa contenido y emociones y sugiere otros significados y contextos. La intención selecciona el mensaje que es una “estructura conceptual formada como un lenguaje preposicional” con elementos conectados y conectables entre sí<sup>6</sup>. La comunicación se hace con base en conceptos que se expresan de manera preposicional, por ello, la definición del concepto participación se puede estudiar mediante el análisis de discurso, en tanto allí se expresa los significados, ideas y representaciones que el sujeto ha construido de él.

**1.7.1 Unidad de Análisis.** La Unidad de Análisis de este estudio lo constituye el concepto Participación de los ediles que conforman las 18 Juntas Administradoras Locales de la ciudad de Manizales, correspondientes a las comunas (11) y corregimientos (7) en que se encuentra dividido el municipio político – administrativamente. Cada J.A.L. está compuesta por siete miembros, representantes de los sectores de influencia que conforman cada comuna y corregimiento, los cuales son elegidos mediante votación popular el mismo día de la elección de alcaldes y concejos municipales.

Es decir, son en total *126 ediles* que conforman las *18 J.A.L.* del municipio, cada uno de ellos posee un concepto sobre participación, el cual han construido desde los significados que otorga a su experiencia participativa derivada de su rol.

Así mismo, la unidad de análisis que es el concepto de participación se fundamenta desde las *categorías teóricas* que se han definido para orientar el análisis de la información.

Con base en lo anterior, el concepto de participación en este estudio se enmarca fundamentalmente en los modelos democráticos, por las características e intereses que esto delimita para el rol de ediles, quienes son los sujetos de la investigación. Es decir, llegar a identificar y comprender el concepto participación que poseen los ediles de Manizales no puede estar desligado de los marcos conceptuales que han orientado la acción, porque con base en ellos se ha operado y ejercido las funciones que le dan significado.

---

<sup>6</sup> Campos Hernández et al. Análisis de Discurso de la organización lógico – conceptual de estudiantes de biología en el nivel de secundaria. p. 32.



En esta investigación, se asume una postura teórica de comprensión del concepto desde la *práctica*, en tanto uno de los supuestos teóricos es que el sentido de la participación que han construido los miembros de las Juntas Administradoras Locales responde a la resignificación que hacen de su ejercicio participativo. Es decir, la experiencia que han vivido desde su *rol* les permite representarse una noción de participación, que se evidencia en aquello que dicen y hacen.

La perspectiva de análisis que se adopta para la comprensión del concepto desde la práctica, es la *Teoría de la Acción Social* de Thomas Luckman, que otorga a los sujetos un papel de actores sociales activos, que modifican de manera intencionada su conocimiento para construir y reconstruir sus comportamientos. “*La acción es tanto un resultado subjetivo de la conciencia como un presupuesto objetivo para la construcción de un mundo social*”<sup>7</sup>.

La acción se mediatiza en la *conducta* (suceso en el tiempo y en el espacio), y es validada en los procesos de interacción con los demás sujetos en la medida que sea socialmente relevante para los otros, de acuerdo con unas reglas que son aceptadas por el grupo social. Luego, la acción es el resultado de la experiencia subjetiva orientada a un fin y la conducta aquello que logra ser interpretable por los otros, como encarnación de la acción

Desde esta perspectiva de análisis, la participación se entiende como *un proceso socialmente construido* que resulta de la *acción intencionada de individuos y grupos* en busca de *metas específicas*, en función de *intereses diversos* y en el contexto de *tramas concretas de relaciones sociales y de poder*.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Luckmann, Thomas. *Teoría de la Acción Social*. 1.996. Paidós. p. 41.

<sup>8</sup> VELÁSQUEZ, Fabio. “Crisis Municipal y Participación Ciudadana en Colombia”. En: *Revista Foro*, No.1, Bogotá, Septiembre de 1986.

La participación puede operar en diversos niveles y modalidades<sup>9</sup>.

Los **niveles** de participación (algunos autores lo denominan grado), se definen por estar en una escala de intervención de menor a mayor así:

- Obtener *información* sobre un tema o decisión específica o *emitir* una opinión sobre una situación.
- Tener *iniciativas* que contribuyan a la solución de un problema.
- Realizar procesos de *concertación* y negociación o de *fiscalizar* el cumplimiento de acuerdos y decisiones previas.
- La *Toma de Decisiones* sobre asuntos específicos y *autogestión*.

Como puede apreciarse, los *niveles de participación* se caracterizan por el grado de responsabilidad que asume el sujeto en *la acción*, que va desde *Formar parte de*, *Tener parte de* y *Tomar parte en*. El primero alude a la permanencia de un individuo en un grupo, *Tener parte* implica la posibilidad de cumplir una función dentro de un grupo o comunidad en forma duradera y con cierto grado de responsabilidad o compromiso y *Tomar parte*, supone el desempeño directo de una gama de acciones posibles, constantes y coherentes. De acuerdo con esta clasificación, la participación asume un papel pasivo o activo acorde con los fines que se pretenden alcanzar.

Además de los niveles, existen diferentes **modalidades** de participación<sup>10</sup>, según el *escenario* de actuación (público o privado) y el tipo de *intereses* que predominen:

- Participación *Política*: Es la *intervención* de individuos u organizaciones en la esfera *pública* en función de *intereses globales* (bien común)
- Participación *Ciudadana*: Opera igualmente en la esfera *pública*, pero en función de *intereses particulares* de cualquier índole: territoriales, corporativos, gremiales, entre otros.

---

<sup>9</sup> El concepto de participación y sus dimensiones constitutivas se fundamenta en los planteamientos de Fabio Velásquez, quien establece una serie de categorías para definir el concepto, con base en los resultados de la investigación adelantada en varias ciudades del país para conocer ¿qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?.

<sup>10</sup> La clasificación según modalidades se basa en el texto de Participación Ciudadana de Cunill Nuria.

- Participación *Social*: Este tipo de participación opera en la esfera de lo privado y corresponde al agrupamiento de personas y grupos con intereses similares, con el objeto de reivindicarlos, defenderlos o negociarlos.
- Participación *Comunitaria*: Corresponde también a la esfera privada, alude al esfuerzo de una *comunidad territorial* para mejorar la calidad de su hábitat y, en general, de sus condiciones de vida<sup>11</sup>.

El concepto de participación desde la práctica puede ser entendido desde las siguientes categorías:

**PARTICIPACIÓN – ACCIÓN:** Participar es interactuar con otros para definir cursos de acción. Ello implica argumentar, exponer puntos de vista, deliberar y tomar decisiones democráticas (por representación *mayoritaria* a través de votación de los actores implicados) o no democráticas (por imposición o manipulación). La participación es vista en perspectiva pragmática.

**PARTICIPACIÓN – AUTONOMÍA:** La autonomía es la capacidad que tienen los individuos para reconocerse como *sujetos de derechos* y asumir en el ámbito político la perspectiva de universalidad. La noción de autonomía significa que un individuo es capaz de darse leyes a sí mismo y de reconocerlas como válidas sólo si cree que pueden ser reconocidas *universalmente como tales*.

Esta perspectiva considera la participación como la *vinculación directa* de los ciudadanos en la *toma de decisiones* políticas, como una exigencia actual y deseable en Estados democráticos. Sin participar en la vida común que los define y en la toma de decisiones que forman su hábitat social, las mujeres y los hombres no pueden llegar a ser individuos, porque la vida en común posibilita el desarrollo del sentido de la justicia y la consideración de intereses que sean generalizables.

---

<sup>11</sup> Para una mayor comprensión del concepto, Ver Esquema No. 1

**PARTICIPACIÓN – ARGUMENTACIÓN**<sup>12</sup>: Coloca el acento en el componente racional comunicativo de toda relación social. Lo *racional* de la relación reside en la capacidad *argumentativa* que tiene todo ser humano, en su posibilidad e intención de comunicarse con otros, no sólo para transmitir un mensaje, sino para iniciar un proceso de *diálogo y deliberación* que haga posible llegar al *acuerdo consensuado* sobre los argumentos expuestos. Participar es, ante todo, *dialogar con otro* para exponer argumentos sobre determinado tema y convencerlo de que mis *argumentos* son mejores que los suyos. El consenso que surge de este tipo de interlocución se da por la *validez de los argumentos*, de la capacidad de uno de los interlocutores para convencer a los otros de que su punto de vista es correcto.

Participar es comunicar, argumentar, deliberar y convencer. Allí, la correlación de fuerzas se mide, no por el peso de voluntades e intereses, sino por el calibre de los argumentos.

**PARTICIPACIÓN – NORMATIVIDAD**: La participación es entendida únicamente como un requisito de Ley para responder a las exigencias normativas, dentro de los parámetros exigidos para la gestión pública. Asume un carácter de representación formal en las instancias que han sido asignadas para ello, pero no tiene incidencia en la definición de planes, programas o proyectos de interés individual o grupal. Asimismo, la participación es considerada un *Deber y un Derecho* Constitucional de todos los ciudadanos.

Este concepto considera que si bien es importante que la gente hable, se exprese, exponga sus inquietudes y dé a conocer sus sugerencias a través de las instancias de participación que la ley ha creado, lo es también que esa intervención no sobrepase ciertos límites, que generalmente han sido definidos por las autoridades locales. Por eso se privilegian los niveles de consulta y fiscalización, pues se considera que la concertación y la decisión son atributos exclusivos de los agentes políticos.

---

<sup>12</sup> Esta categoría se fundamenta en los postulados de la Racionalidad Comunicativa y la Ética Discursiva de Habermas.

**PARTICIPACIÓN – MODO DE VIDA:** La participación es entendida como un *valor* y una *norma social* interiorizada desde la infancia, razón por la cual la gente se involucra en *dinámicas colectivas*, no tanto para la obtención de un beneficio específico, aunque ese aliciente puede existir, sino principalmente porque es bueno hacerlo y de esa forma el *colectivo social* se beneficia y se fortalece. Lo que garantiza que la gente participe, no es tanto que haya instancias formales y normas que las regulen, sino la *convicción*, *culturalmente* generada e individualmente *interiorizada*, de que la cooperación y la *acción* colectiva tiene un carácter vital. De esta forma, la participación sería un elemento constitutivo del desarrollo individual y social.

**PARTICIPACIÓN – CONCERTACIÓN:** Este concepto coloca el acento en la *construcción colectiva de acuerdos* en torno a *objetivos comunes* y a los medios para alcanzarlos. Dos ideas son centrales en esta noción: *El pluralismo* 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 siguiente Matriz muestra las categorías y subcategorías del concepto en las dimensiones que han sido consideradas:

**Tabla No1. Categorías Analíticas que orientaron el Análisis**

<b>CATEGORÍAS PARTICIPACIÓN</b>	<b>SUBCATEGORÍAS</b>
<i>Acción</i>	Interacción Toma de decisiones por mayoría Votación directa
<i>Autonomía</i>	Sujeto de Derechos Principios Universales Empoderamiento Toma de Decisiones Colectivas Reconocimiento del Entorno Sentido de Justicia
<i>Argumentación</i>	Diálogo Deliberación Acuerdos Consensuados Habilidad Comunicativa
<i>Normatividad</i>	Constitución Nacional

	Ley 11 de 1986 Ley 136 de 1994 Deberes y Derechos Control, gestión y fiscalización Poca incidencia en las decisiones
<i>Modo de Vida</i>	Socialización Política Norma Socio cultural Aprendizaje Inter e Intrasubjetivo Convicción Individual Decisiones y Acciones Colectivas
<i>Concertación</i>	Definición de Objetivos Comunes Acuerdos Colectivos Análisis Crítico de la realidad Toma de Decisiones según objetivos Reconocimiento del Pluralismo Intervención directa en la acción

**1.7.2 Unidad de Trabajo.** La Unidad de Trabajo de esta investigación la constituye el concepto de participación de los 11 ediles sujetos de esta investigación representantes de las 18 Juntas Administradoras Locales de la ciudad. Para la conformación del grupo de informantes se identificaron algunas características básicas que permitieran dar alguna representatividad cualitativa al grupo de ediles: contar con al menos un representante de cada una de las Juntas Administradoras Locales, hombres y mujeres, electos por primera vez o que estuvieran repitiendo período.

### ***Caracterización del grupo de Informantes***

Aunque en la selección de la muestra se trató de tener en cuenta unas características básicas que hicieran heterogéneo el grupo de informantes, el grupo focal se realizó con 11 ediles<sup>13</sup> elegidos para el período 2.001 – 2.003.

Antes de presentar el análisis del discurso oral de los ediles de la muestra, se presenta una caracterización del grupo de informantes y el contexto situacional que rodeó la producción del discurso, como referente importante que incide en el tipo de discurso producido, intencionalidades y motivaciones que deben tenerse en cuenta al momento de realizar el análisis.

---

<sup>13</sup> La convocatoria se realizó a través de la Secretaría de Desarrollo Comunitario, quien es la encargada de coordinar los procesos con las J.A.L. y las J.A.C., no sólo como mecanismo para garantizar una difusión amplia, sino también porque dada la época en que se realizó el trabajo de campo, Noviembre del 2003, los ediles estaban terminando su período y algunos se encontraban desinteresados para continuar con su labor.

Nueve de los once (9 de 11) ediles participantes del grupo focal son *hombres* de diversas edades, entre 22 y 60 años aproximadamente, y sólo dos *mujeres*, una de aproximadamente 26 años y otra con una edad cercana a los 50 años de edad; representantes de 6 comunas y dos corregimientos. Un representante por cada una de las comunas 1, 2 y 4 y los corregimientos 5 y 7 respectivamente, y dos representantes de las comunas 5, 6 y 10.

Cada uno de los ediles pertenecen a diversos grupos políticos. Algunos hacen parte de los sectores políticos más tradicionales del municipio como son el partido liberal y conservador, mientras que otros hacen parte de grupos que recién surgen en el escenario político de la ciudad como son: Ciudad Viva y Nuevo Partido<sup>14</sup>. Los niveles de escolaridad son bastante disímiles, mientras algunos poseen formación profesional, otros cuentan con la primaria o el bachillerato incompleto. Estas diferencias en el nivel de escolaridad y filiación política son factores importantes que inciden en el tipo de discurso emitido por cada edil; mientras que en algunos se evidencia un uso o referente de conceptos más elaborados teóricamente, en otros se observa un conocimiento adquirido en la práctica y por la identificación de la normatividad sin que medie formación académica alguna, lo cual muestra un tipo de conocimiento más empírico como resultado de la experiencia o por ser aprendices en el escenario político, tal y como se aprecia más adelante.

Igualmente, dado que el período de representación fue durante el 2001 – 2003, las experiencias de participación de las que lograron hacer parte fueron: La discusión del Plan de Ordenamiento Territorial para Manizales, ejercicio que se adelantó en el año 2002, en el marco de la formulación de Planes Territoriales en el país, para ser aprobado ante la entidad ambiental CORPOCALDAS y el Concejo Municipal, constituyéndose en carta de navegación de los próximos 9 años en materia de distribución y organización del territorio, de la zona urbana y rural de la ciudad, para lo cual se establecieron mesas temáticas con representantes, líderes comunitarios y organizaciones sociales en general.

---

<sup>14</sup> Estos últimos partidos han venido cobrando fuerza y representación política en la ciudad hasta el punto que en los últimos comicios electorales del 2002, eligieron dos representantes a la Cámara y un Senador, así como han elegido durante dos períodos consecutivos el Alcalde Municipal .

La representación en los Comités de Servicios Públicos, constituidos desde el año 1994 posterior a la reglamentación de la Ley 142, denominados Comités de Desarrollo y Control Social, y quienes han tenido gran incidencia en la prestación de los servicios públicos en el municipio. Al momento se han logrado crear diversos Comités en varios barrios de la ciudad y su proceso de organización y consolidación ha contado con la vinculación de diversos actores y representantes sociales.

Por último, hablan sobre el proceso de distribución de las partidas presupuestales, factor central de acción en las Juntas Administradoras Locales. Aunado a esto, realizan algunas consideraciones sobre experiencias de Presupuestos Participativos que se han adelantado en otros lugares del país con base en los cuales se puede identificar algunos principios básicos de cómo promover procesos de participación real con las comunidades de base.

Finalmente, para garantizar la privacidad de la información emitida por los actores, en el análisis de la información se identificó cada participante por medio de una E con un número (E1... E11), que significa edil y el número la identificación a lo largo de las intervenciones, seguido por la JAL a la que representa, para lo cual se asignó una C con un número, correspondiente a la Comuna respectiva (C1, C4, C5, C10) y los Corregimientos mediante la abreviatura Cgto., con su respectivo número (Cgto. 1...7).

**1.7.3 Técnicas para la recolección de Información.** Para la recolección de información se utilizó la técnica Grupos Focales que se ha convertido en una de las más usadas para recolectar, en poco tiempo y en profundidad, un volumen significativo de información cualitativa, a partir de una discusión en grupos de seis a doce personas, quienes son guiados por un entrevistador para exponer sus conocimientos y opiniones sobre un tema particular.

Para la realización del grupo focal se contó con una *Guía de Preguntas* que permitiera orientar la discusión amplia y abierta sobre la participación. Después de la sesión del grupo focal se transcribió la conversación, que constituye el *texto* sobre el cual se analizó el discurso *oral*.



Las preguntas orientadoras fueron:

- Qué es Participación?
- Qué sentido tiene la participación (participar)?
- Qué cosas se deben tener en cuenta al momento de ejercer la participación?
- Coloquen un ejemplo donde se evidencie la participación.

**1.7.4 Procedimiento para el Análisis.** Dado que la pregunta investigativa ausculta el *significado* del concepto participación, se consideró pertinente indagar el *Contenido* del Discurso oral de los ediles de Manizales producido en el grupo focal, como estrategia para reconocer las ideas, creencias y categorías que definen el concepto y a partir de las cuales se da el significado al texto que se produce.

En el análisis del contenido del discurso se busca captar las categorías empíricas surgidas de los datos de los informantes, orientadas por categorías *deductivas* definidas desde la perspectiva teórica de la acción social, para entender como se resignifica desde la experiencia el significado de la participación.

Para analizar la información desde la orientación metodológica del análisis de discurso en el nivel semántico desde una perspectiva cognitiva, se identificaron, en primer lugar, los *temas o ideas conceptos* relacionados con la participación. Para ello, se seleccionaron las *preposiciones* con sentido que responden a la pregunta *¿De qué se habla?* O *¿qué se dice acerca de la participación?*, posteriormente, se diagramó el orden y la secuencia en que surgieron las preposiciones con sentido (Anexo No.1), acorde con las intervenciones de los actores y los temas acerca de los que se habló en el grupo. Este diagrama permitió, por una lado, reconocer las categorías empíricas que surgen del discurso (Ver Anexo No.2) y, por otra parte, precisar el número de intervenciones y los tópicos específicos de la conversación.

Identificados los temas de los que se habla cuando se hace referencia a la participación, se contrasta las categorías empíricas del nivel descriptivo con las categorías analíticas establecidas en el marco teórico. Las preposiciones con sentido fueron nuevamente categorizadas en función de los *niveles y modalidades* de la participación (Anexo No.3) tal

y como lo conciben los actores, para desde allí, establecer el concepto de participación que poseen en estrecha relación con las teorías que han abordado el tema.

## CAPÍTULO II. LA PARTICIPACIÓN

La pregunta sobre *Qué es la participación y cuáles son las categorías que permiten definir* el concepto es bastante compleja, dado que no existe una definición única al respecto y el término participación se usa indistintamente en diversos ámbitos y escenarios de acción, a lo que se agrega la noción polisémica presente en los diversos modelos teóricos que han abordado el tema.

Para aproximarnos a la comprensión del concepto, es necesario partir de hacer un reconocimiento de él desde una ubicación en el contexto de las *democracias*, toda vez que el concepto participación no está aislado de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales en que se encuentra organizada una sociedad; sino que, por el contrario, es allí donde cobra sentido y significado por el carácter político que connota.

Entre las diversas acepciones y significados de la participación, hay coincidencia en definirla como *un proceso construido* por los sujetos en diversos contextos y momentos, con funciones específicas según las características del grupo que participa, la naturaleza del proyecto en que se involucra, el acceso y el control de los recursos que se requiere<sup>15</sup>. El segundo aspecto que aparece precisado en las diversas definiciones de participación, es la referencia a la *acción intencionada*, individual o colectiva, para el logro de un *fin o propósito*.

Si nos remitimos a la definición etimológica del concepto, la participación viene del latín "*participare*" que significa *tomar parte*, es decir, una pretensión de que las personas o actores se involucren en los diversos procesos que acontecen en la vida colectiva. De ahí que deba tenerse en cuenta que la noción de participación adquiere *significados* diferentes según las *circunstancias* y el *lenguaje* predominante en cada época, por ello, cuando se habla de participación, debe hacerse referencia a la organización del Estado y al modelo económico en el que se fundamenta la institucionalidad y las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Si la participación es un proceso que se construye en la interacción con los otros, en contextos específicos, bajo acciones intencionadas hacia el logro de un fin o propósito, entonces es necesario caracterizarla desde ciertos escenarios, específicamente desde lo *político*, por ser ese su carácter inherente.

El supuesto básico es que el concepto *participación* está íntimamente ligado con la concepción de *Estado* y la incidencia en las decisiones de interés colectivo; ejes a partir de los cuales cobra interés como elemento de análisis, pues la participación es un componente fundamental de los Estados democráticos. En este sentido, se resaltan dos teorías: *La Democracia Representativa* y *la Democracia Participativa*<sup>16</sup> porque, por una parte, recogen los postulados básicos de las democracias liberales y republicanas promulgadas por algunas teorías políticas y, por otra, porque en Colombia los modelos de organización social del Estado se han sustentado bajo estas dos concepciones, con base en las cuales se han promovido planes, programas y proyectos de acción que contemplan el ejercicio de la participación, hasta el punto que en la actualidad el modelo de organización social vigente se fundamenta en la democracia participativa y, en este marco, se hace el análisis y caracterización de esta investigación.

La diferencia entre estos dos modelos radica en la concepción de hombre, la concepción del derecho y la formación de la voluntad política. En el primero, el hombre es un “*animal económico*” que se sirve de la política como *instrumento* para el logro de sus *finés privados*, en la defensa de sus derechos subjetivos, dentro de los límites trazados por las leyes. Los derechos subjetivos son derechos que garantizan un ámbito de elección dentro del cual las personas jurídicas están libres de coacciones externas y el poder del Estado se ejerce en interés de los ciudadanos en tanto que sujetos individuales y privados<sup>17</sup>. De acuerdo con esto, la política es esencialmente una lucha por posiciones que conceden la capacidad de disponer del poder administrativo.

---

<sup>15</sup> CAMPS, Ferrán. Participación Comunitaria y Gestión Alternativa de conflictos. Mimeo. s.f. s.l. p. 12

<sup>16</sup> Se retoma la clasificación que presenta Adela Cortina en su texto *Ética Aplica y Democracia Radical*, por considerar que ésta es una de las clasificaciones más abarcadoras de los modelos de Democracia, por lo cual se retoma la argumentación que ella presenta.

Desde el modelo *participacionista*, el hombre es considerado un “*animal político*” en la perspectiva Aristotélica que concibe a las personas con capacidad para participar en el *poder* y en la *toma de decisiones* políticas, lo cual implica la orientación de su acción hacia el *interés común*; es ciudadano el habitante de la ciudad que participa en el poder de la comunidad y a partir de allí constituye su *ciudadanía*.

En este sentido, el status de los ciudadanos no se determina por las libertades negativas que pueden reclamar como personas privadas que garantizan la libertad de acción externa, sino que los derechos se dan a través de la participación en una *práctica común* de cuyo ejercicio los ciudadanos pueden llegar a ser aquello que ellos desean ser: *sujetos políticamente responsables de una comunidad de personas libres e iguales*<sup>18</sup>. Por ello, la política es vista como una práctica de autodeterminación ciudadana, a partir de la cual se reconoce por igual la integridad de los individuos y sus libertades subjetivas y la integridad de la comunidad en la que logran reconocerse como individuos y como miembros de la misma.

## **2.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (PENSAMIENTO LIBERAL)**

La democracia liberal representativa se caracteriza por poseer un sistema de gobierno con *representantes* de los intereses y opiniones de los ciudadanos, en el marco de una normatividad de derechos individuales y privados (tal como se indicó anteriormente). Aquí, la participación de los sujetos no se concibe como algo importante por sí mismo, sino como la posibilidad para *satisfacer los fines privados* que prevalecen. Es decir, el *individuo* se vincula a la vida pública si le representa satisfacción para sus propósitos particulares.

*“El sistema representativo tiene su justificación en una concepción de hombre como homo economicus, defensor de sus derechos subjetivos, como también de sus intereses privados, lo cual da lugar a un irrenunciable marco legal; de suerte que una democracia política no puede consistir sino en un contrato, en un pacto de intereses privados.”<sup>19</sup>*

---

<sup>17</sup> Habermas, J. La inclusión del Otro. Estudios de Teoría Política. 1.999. Paidós. España. p. 233.

<sup>18</sup> *Ibíd*em, p.34.

<sup>19</sup> Cortina, Adela. Ética Aplicada y Democracia Radical. 2.001. Editorial Tecnos, Madrid. p. 96.

Desde tales premisas, la democracia es el mecanismo estabilizador por medio del cual los ciudadanos *eligen* entre las *élites* aquellos que prefieren que los gobiernen en la medida que satisfagan sus deseos; es una participación indirecta de los ciudadanos quienes se ven representados por el elitismo democrático. La fundamentación que subyace en este modelo, es que el pueblo es incapaz de asumir posiciones racionales frente a cuestiones determinadas<sup>20</sup>, razón por la cual debe *elegir* a los gobernante capaces de descubrir a los ciudadanos qué es lo que en realidad desean. Así, la democracia queda reducida a un conjunto de reglas que rigen el proceso electoral.

Por ello, este modelo se caracteriza por hacer una diferenciación entre quienes ostentan el poder y los que lo aceptan, generando una desigualdad para acceder a la esfera política por parte del pueblo que se somete, como estrategia para garantizar la permanencia de quienes están en ella, razón por la cual se valora positivamente la *apatía política*, en tanto reduce al mínimo la contradicción y el proceso de toma de decisiones.

Es importante señalar que la permanencia de la democracia liberal basada en la *representatividad* se debe a que los cuerpos colegiados reflejan la distribución de intereses del conjunto del electorado y se convierte en la mejor solución al problema de la toma de decisiones en grandes sociedades, al circunscribirla a un número limitado de personas.

Aunque este modelo se extendió rápidamente en varios países, su aplicación experimentó una crisis de representación política porque, los ciudadanos se mostraban cada vez más apáticos para intervenir en el escenario político al no sentirse interpretados por sus representantes y, a su vez, aparecieron nuevas formas de ejercicio democrático en el marco de los procesos de globalización, que generaron grandes contradicciones respecto a la forma de operar del sistema.

## **2.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (PENSAMIENTO REPUBLICANO)**

La democracia participativa surge como respuesta a las inconformidades y limitaciones planteadas por las democracias representativas elitistas que habían predominado hasta

---

<sup>20</sup> Es el planteamiento principal de Schumpeter es que los individuos en la política ceden a impulsos irracionales y actúan de manera casi infantil en la toma de decisiones.

entonces, en tanto el carácter de *representación*, otorgado a ciertas personas, no posibilitaba la participación directa de los ciudadanos en las decisiones colectivas, lo cual condujo a una despolitización de lo público, en tanto se exigía una igualdad para el acceso al poder y a la toma de decisiones que hiciera posible alcanzar el ideal de *autorealización* humana, en la medida que los individuos logran desarrollar plenamente todo su potencial para incidir en el escenario político en igualdad de condiciones.

*“La democracia participativa es el tipo de teoría que propone una igual participación en un doble sentido: 1) que cada quien tenga igual oportunidad de llevar al orden del día de las decisiones colectivas los problemas que para él son importantes; 2) que cada quien tenga igual oportunidad de ver atendidos sus puntos de vista en los resultados de las decisiones colectivas.”<sup>21</sup>*

En contraposición a los planteamientos del sistema representativo, el modelo participativo entiende que el pueblo no sólo es el titular del poder, sino también quien lo *ejerce* de manera *directa*, de forma tal que la participación del pueblo en el gobierno consiste en el *ejercicio directo del poder*, razón por la cual se habla de un gobierno del pueblo. *“El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo<sup>22</sup>”*.

En esta corriente se ubican algunos modelos comunitarios que empiezan a cobrar vida para rescatar la pertenencia del ciudadano a la colectividad común, *la común-unidad*, bajo una concepción de sujeto político que contiene tres características fundamentales: la primera, que el sujeto *participe* significativamente en los asuntos públicos; es decir, en las deliberaciones y decisiones que afectan a la comunidad en la que vive y, por tanto, a él mismo, puesto que los intereses individuales coinciden con los de su comunidad; esta participación significativa entraña un valor educativo, al servir de dispositivo para potenciar en el individuo el desarrollo de otras facultades como el sentido de justicia, de solidaridad, capacidad para la deliberación, el consenso, la concertación y negociación de intereses comunes y, finalmente, la promoción del sentido de pertenencia a la comunidad, que se ve reforzados por las relaciones que se establecen.

---

<sup>21</sup> Op.cit. p. 91

Estas características que definen al sujeto político tienen de base una noción de *autonomía* que reconoce que la participación en la vida política se convierte en una estrategia para la identificación de intereses entre el individuo y la comunidad que se construye desde el individuo autónomo. De este modo, se reconoce que los aspectos más positivos del modelo participativo son su noción de *autonomía* y la posibilidad de optar por *intereses generalizables*; es decir que, la democracia participativa al considerar la *participación* como eje central, promueve un desarrollo pleno de las capacidades de los individuos lo que se refleja en una mayor eficacia y coherencia social.

Por lo anterior, las corrientes participativas consideran la democracia como “*una forma de vida , valiosa por sí misma, puesto que respeta y fomenta el carácter autolegislator de los individuos, potencia en ellos el sentido de la justicia, al considerarles capaces de orientarse por intereses generalizables, y no sólo por los individuales y grupales, y es por ello fuente de autorealización*”<sup>23</sup>.

La democracia participativa establece una nueva forma de organización de la sociedad y de su relación con el Estado. Reconoce la *pluralidad* de la existencia humana contra toda forma homogenizadora, permitiendo que quienes estaban excluidos del poder por cualquier razón (de etnia, de género, de generación, de condición social), puedan plantear sus condiciones de desigualdad en el escenario público; aunado a ello, adquiere importancia el *papel de los movimientos sociales* en la institucionalización de la diversidad cultural y en la resignificación de la política, como mecanismo para contrarrestar las prácticas dominantes, insertar a los excluidos e incrementar la ciudadanía. Asimismo, incrementa la participación de los diversos sectores sociales en la toma de decisiones, especialmente en el ámbito local.

Así pues, la democracia no es una institucionalidad que se rige por leyes naturales, sino que es una construcción *socio histórica*, configurada en el tiempo y en el espacio, por seres *sociales* que le otorgan sentido. Bajo esta noción de democracia, la participación consiste en la posibilidad que tienen los individuos de sentirse parte de una comunidad política,

---

<sup>22</sup> Garcés Lloreda, María Teresa. La Participación Ciudadana en la Planeación. En: *Participación Ciudadana en la Planeación del Desarrollo Municipal, Distrital y Nacional*. 2.001. Bogotá. p. 38.

<sup>23</sup> *Ibíd*, p.93.



mediante el ejercicio de sus derechos y deberes; de esta forma, la participación materializa en la realidad lo que ha sido determinado normativamente (la igualdad ante la ley) y abre la posibilidad para que los sectores marginados intervengan de manera directa en la esfera pública y en la definición de intereses colectivos<sup>24</sup>.

Podría decirse que las pretensiones de este modelo parecen bastante idealistas, de un lado, porque no es fácil saber en qué tipo de sistema político se expresan las exigencias del participacionismo y, por otro, porque en cualquier sistema que se exprese, queda la duda acerca de las posibilidades de alcanzar los caracteres de personalidad individual y social que se señalan. No obstante esta dificultad, se reconoce que el *modelo de descentralización política*<sup>25</sup> (aplicado en Colombia desde al década del 80), es el que mejor expresa tales pretensiones, aunque por supuesto, en la práctica efectiva existan críticas y acciones por modificar.

Al respecto, una de las mayores limitantes de la democracia participativa consiste en que la apertura hacia la participación es considerada como una amenaza a la gobernabilidad y estabilidad del sistema político y un riesgo para el proceso de acumulación de capital, ante las enormes demandas sociales que se presentan. De allí que, las últimas tendencias coincidan en señalar que un sistema político que responda a las exigencias contemporáneas, debe contemplar optar por aplicar aquellos aspectos en que mejor converjan estos modelos, para que se enriquezcan los regímenes democráticos desde las fortalezas que cada uno posee. En este sentido, algunas propuestas como la de Habermas desde la *Ética Discursiva* y la de Barber, con su teoría de *Democracia Fuerte o Comunitaria*, constituyen nuevas posibilidades para entender el marco de conformación de la nueva democracia que responda a las exigencias de los nuevos tiempos<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Vélasquez, Fabio. Gónzales, Esperanza. 2.003. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?. Fundación Corona.

<sup>25</sup> En este modelo se elimina la democracia representativa y se le da importancia a las organizaciones de base y a las instancias del nivel local para la toma de decisiones que afectan a la colectividad.

<sup>26</sup> No se explicitan éstas dos teorías, por no constituir un fin del estudio, en tanto la pretensión es ubicar el concepto *participación* en los modelos democráticos que han prevalecido hasta ahora.

### **CAPÍTULO III. EL CONTEXTO COLOMBIANO**

Como se anotó anteriormente, el concepto participación está ligado al modelo de democracia prevaleciente en los países, en consecuencia con ello, la promoción de la participación en Colombia presenta características diversas acordes con el modelo de democracia *representativa* que perduró hasta 1.991, época en la que se asume el modelo de democracia *participativa* con base en la cual se configuran nuevas formas de relación entre los ciudadanos y el Estado.

#### **3.1 CARACTERÍSTICAS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN COLOMBIA**

Durante un siglo (1.886 –1.986) la organización del Estado Colombiano se rigió por un principio *Centralista* que consideraba la necesidad de garantizar la unidad nacional, con un ejecutivo fuerte que preparara a la nación para enfrentar el desarrollo económico y social que se requería, mediante la concentración de recursos y competencias en el nivel nacional. Esto se evidencia en la Constitución de 1.886 cuando señala en su artículo 1º que “*la Nación Colombiana se reconstituye en forma de República Unitaria*”<sup>27</sup> y determina que la elección de senadores y presidente se hará en forma indirecta, donde predomina una organización jerárquica del poder que va desde el ente central (presidente) hasta las municipalidades (departamentos y municipios).

Esta constitución estuvo vigente hasta 1.991, con algunas modificaciones que no tocaron sus bases fundamentales sino que la fueron adaptando a los cambios del país y de su entorno. En lo sustancial se continuaba fortaleciendo el carácter centralizado del Estado y reforzando el poder del ejecutivo. Esta organización de República Unitaria se fundamentó en los principios característicos de la democracia representativa, tal y como puede observarse a continuación, pese a que, durante la década del 50 hubo un período de

---

<sup>27</sup> Citado por Velásquez Fabio, La Descentralización en Colombia: Antecedentes, desarrollos y perspectivas. p. 240. En: *¿Descentralizar en América Latina?*.1.995. GTZ/PGU.

dictadura y se consolida el Frente Nacional como forma de ejercer la política en el país, de la cual quedan algunos rezagos<sup>28</sup>.

El Frente Nacional a finales de la década del 50, instaura en el país una hegemonía del poder político liderado por los dos partidos tradicionales (liberal y conservado), quienes, cada cuatro años, se alternaban la repartición del aparato estatal y el ejercicio del gobierno. Esta forma de organización del sistema excluía de la contienda electoral y de cualquier posibilidad de entrar a dirigir los destinos del país, a otros actores u organizaciones políticas; sumado a ello, estableció una forma de relación basada en el *Clientelismo* y el *Autoritarismo* para garantizar la permanencia y la legitimidad del sistema.

El clientelismo cobró un fuerte arraigo en las prácticas y costumbres políticas del país, a tal punto que, sigue haciendo parte de la forma de actuar de algunos políticos.

*“El clientelismo permitía a la élite política el logro de un triple objetivo: de una parte, satisfacer, así fuera de un modo parcial, las necesidades de los sectores más pobres de la población, ... mediante la provisión de bienes, servicios, y cuotas burocráticas, financiados a través del erario público, a cambio de lealtades políticoelectorales permanentes. De otra, incorporar a grandes masas de población al sistema político pero sin que se acercaran a los círculos de poder político ni participaran en las grandes decisiones. Finalmente, fortalecer por ésta última vía su legitimidad política y, en última instancia, garantizar su permanencia en las instancias decisorias del Estado”<sup>29</sup>.*

Pero el clientelismo no sólo significó intercambiar favores políticos a cambio de *votos* para continuar en el poder, sino que también configuró una forma particular de entender la función del Estado y la concepción del papel de ciudadanía. La función del Estado se correspondía con la promoción del “estado – benefactor” encargado de proveer bienes, servicios y condiciones materiales mínimas a la población, para alcanzar el estado de bienestar, medido fundamentalmente en términos de *condiciones de vida*. Bajo esta concepción, el papel de la ciudadanía en la *definición* de los procesos de desarrollo era restringido y prácticamente excluyente, en consecuencia con ello, las personas asumían un papel pasivo, en la espera de recibir los favores y prebendas de los intermediarios políticos. El único mecanismo para la expresión de la participación ciudadana era el *voto* para la elección de los cuerpos colegiados y el Presidente de la República.

---

<sup>28</sup> Se destaca la forma de organización central unitaria, porque a partir de allí se definen las formas de relación en el ámbito, político, económico, social y cultural.

Uno de los factores que explica tal situación es la ausencia de canales de participación real y efectiva en las decisiones públicas y en la fiscalización de los planes y programas municipales, hecho que generaba un distanciamiento entre las autoridades locales y la ciudadanía, pues la acción de los dirigentes en el ámbito local se centraba en fortalecer las caudas electorales y “amarrar” los votos mediante la gestión pública.

Complementario a las relaciones clientelistas, se desarrolló un comportamiento autoritario por parte del Estado frente a las diversas reivindicaciones y luchas sociales suscitadas para esa época<sup>30</sup>. Ante la concentración del poder en unas minorías y la exclusión de un gran sector de la población, era evidente el surgimiento de grupos que lucharan por acceder al control del Estado, ante las limitantes, la única posibilidad real de hacerlo era la *protesta*, y en consecuencia, la represión de la clase dirigente para lograr consolidar su hegemonía.

En este contexto, el sistema político entró en crisis durante la década del 70 y la primera mitad del 80, período en el cual hubo grandes movilizaciones ante la inconformidad por las desigualdades regionales, la incapacidad para responder y atender a las necesidades de la población y la ausencia de canales de participación en la toma de decisiones. Paralelamente, cobraron fuerza los grupos insurgentes y la consolidación de una violencia económica y política por la presencia de un nuevo fenómeno: el contrabando de drogas. Ante este panorama, se abren las puertas para una serie de *reformas* que dieran lugar a la construcción de una *democracia* y una *concepción de Estado* que tenga en cuenta la inserción de la población en la esfera pública, dando lugar a la participación ciudadana como una nueva forma de entender las relaciones en la sociedad.

Estas circunstancias condujeron a proponer “*una reforma de los gobiernos locales que, además de modernizar las administraciones municipales, democratizaran el poder municipal y sirviera de válvula de escape a la presión ciudadana*”<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Op. cit. p. 44

<sup>30</sup> Debe recordarse que durante la década del 70 el país vivió una serie de luchas como la adelantada por los estudiantes de las Universidades en 1977, en especial porque en el escenario mundial, recién ocurría la Revolución Cubana, la cual tuvo fuerte incidencia para el surgimiento de guerrillas.

<sup>31</sup> Velásquez Fabio, La Descentralización en Colombia: Antecedentes, desarrollos y perspectivas. p. 246. En: *¿Descentralizar en América Latina?*. 1.995. GTZ/PGU

### 3.2 LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN COLOMBIA

En varios países de América Latina, incluido Colombia, la institucionalización de la participación tuvo lugar en el contexto de la *descentralización* del Estado en la década del 80.

La descentralización, como su nombre lo indica, consiste en des concentrar las funciones y responsabilidades que estaban en manos del gobierno central, para otorgar mayor *autonomía y reconocimiento* a los departamentos y municipios, especialmente a éstos últimos quienes habían perdido todo protagonismo en los asuntos de gestión del desarrollo.

El proceso de descentralización surge como alternativa para contrarrestar la crisis generada por el modelo centralista que había provocado deslegitimidad de la acción estatal para atender las necesidades de la población, la eficiente prestación de los servicios, incapacidad para actuar de manera eficaz en el ordenamiento de la economía y la poca promoción de procesos democráticos que permitieran avanzar en el proyecto de modernización que imponía el nuevo orden social.

Ante estos hechos, las reformas descentralistas del Régimen Municipal (Ley 11 de 1986) se orientan hacia tres componentes fundamentales: la asignación de *competencias* a los municipios, el fortalecimiento de los *fiscos locales* y la promoción de la *participación ciudadana*.

Estas reformas no fueron diseñadas con el mismo molde, dos modelos parecen signar su orientación: En el primero, la descentralización se convierte en un *medio* para *descargar* al Estado central de las funciones y responsabilidades, disminuir su tamaño, su capacidad interventora, así como reducir el poder de intervención estatal en la economía y despolitizar la gestión pública. La participación se convierte en pieza clave del modelo, entendida como *intervención directa de los individuos en la autogestión de sus propias necesidades*; es decir, es una participación orientada hacia el ámbito de lo comunitario, dado que las dificultades existentes en la prestación de servicios de toda índole en el nivel

municipal exigía el desarrollo y promoción de procesos de organización desde las comunidades de base.

El segundo modelo, parte del supuesto de que la búsqueda del desarrollo exige una *acción* complementaria entre el *Estado, el mercado y los agentes sociales*, para hacer compatible los criterios de representación y participación, mediante la conjugación de la democracia representativa y la democracia participativa. La pretensión fundamental es promover el crecimiento económico, el estímulo de la equidad y la democratización de la gestión pública desde el ámbito local. La participación se *reivindica* como *medio* para la formulación, discusión y adopción de *consensos* en torno al desarrollo y la convivencia dentro del territorio, que supere el nivel de acción desde lo comunitario, para *incidir* en las discusiones y deliberaciones sobre los asuntos de convivencia y bien colectivo, mediante el establecimiento de una serie de canales de participación (de consulta, iniciativa ciudadana, fiscalización, concertación y gestión) que posibiliten la vinculación real de la población a los procesos de desarrollo local.

La experiencia colombiana ha combinado estas dos modalidades de descentralización, cada una con un peso específico en distintos momentos. Un primer momento lo constituyó el período de la década del 70 hasta entrados los años 80, donde la descentralización se formaliza de manera legal para convertirse en instrumento de apertura política bajo los postulados del primer modelo de fortalecer a las entidades territoriales para rescatar el carácter de acción de los municipios y disminuir los procesos de intervención y ejecución del Estado, así como dar apertura a los mecanismos de participación en el ámbito local.

Las normas de los años 1.986 - 87, entregaron de manera específica un conjunto de *competencias* y responsabilidades relacionadas directamente con el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de los municipios y se fortalecieron los fiscos municipales mediante el sistema de transferencias, para hacer posible una gestión autónoma; tal y como se evidencia en el objeto de la Ley 11 de 1986 del Régimen Municipal, Artículo 2:

*“La legislación municipal tiene por objeto dotar a los Municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permita, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio - cultural de sus habitantes, asegurar la*

*participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional”.*

Igualmente, con el Régimen Municipal *se institucionalizan los espacios de participación ciudadana*, al reconocer que las comunidades podían intervenir directamente en la discusión, ejecución y control de las políticas y programas gubernamentales, para ello define tres mecanismos de participación ciudadana y comunitaria: Las Juntas Administradoras Locales, la representación de los usuarios en las Juntas Directivas de las Empresas prestadoras de Servicios Públicos y la contratación comunitaria para la construcción de obras<sup>32</sup>.

Así, el Título XV de la Ley 11, artículos 311 al 319, establece que para una mejor administración y prestación de los servicios a cargo de los Municipios, los Concejos dividirán el territorio en sectores que se denominaran *Comunas* (en el área urbana) y *Corregimientos* (en el área rural) que, en ningún caso podrán ser inferiores en su población a diez mil (10.000) habitantes. Cada una de ellas contará con una *Junta Administradora Local*<sup>33</sup> que estará conformada por un número no menor de tres y no superior de 7 miembros, elegidos por votación popular en la misma fecha de elección de Alcaldes, Concejales y Diputados, cuyo período de operación será el mismo establecido para estas corporaciones; quienes deberán cumplir las siguientes funciones:

- “Artículo 312: a) Cumplir por delegación del Concejo Municipal, mediante resoluciones, lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción y las demás funciones que se deriven del ordinal 8o. del artículo 197 de la Constitución Política;*
- b) Proponer motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción*
- c) Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones*
- d) Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en el área de su jurisdicción, y*
- e) Sugerir al Concejo y demás autoridades municipales la expedición de determinadas medidas y velar por el cumplimiento de sus decisiones.”*

---

<sup>32</sup> Es importante aclarar que desde 1958, con la Ley 19, se había dado impulso a la creación de las Juntas de Acción Comunal en el país, las cuales alcanzaron un rápido crecimiento cuantitativo, quienes se insertaron a las prácticas clientelistas vigentes.

<sup>33</sup> El origen de las J.A.L. se da con la Reforma Constitucional de 1968, donde se establece su creación como órganos de representación ciudadana para involucrar a la población en ciertas decisiones locales,

Como se aprecia, la constitución de las J.A.L. traduce desde el marco normativo, la pretensión de hacer efectiva la participación de los ciudadanos en los asuntos directos del desarrollo, aunque, como puede apreciarse, este mecanismo constituye un cuerpo de *representación* como los demás cuerpos colegiados que conforman el poder legislativo y la posibilidad de incidencia en la *toma de decisiones* es reducida porque, tal y como se aprecia en la definición de las funciones, el papel central que se les otorgó corresponde a la *iniciativa, vigilancia y control* de la prestación de los servicios de diversa índole, en la jurisdicción de su comuna o corregimiento. La autonomía en la toma de decisiones como órgano de representación consiste en la distribución de la partida presupuestal definida por el Concejo Municipal en la asignación del presupuesto que se define cada año.

*“Las debilidades más grandes del proceso de Reforma Municipal han estado al lado de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, instituidos por la reforma. En primer lugar, la reglamentación en algunos casos es potestativa, no obligatoria. Los Concejos podrán reglamentar las Juntas Administradoras locales, pero podrán no hacerlo si esa es su voluntad... otro obstáculo desde el punto de vista de la norma, es el alcance limitado de las atribuciones de las JAL. Estas pueden actuar en el terreno de la consulta, la iniciativa y la fiscalización, pero no tienen en la norma ninguna función decisoria que les permita intervenir con mayor peso en la administración de las Comunas y Corregimientos<sup>34</sup>”*

Sin embargo, es importante aclarar que aunque este aspecto constituye un avance significativo en materia de participación, continúa teniendo ciertas limitaciones para hacer efectiva la pretensión del *co-gobierno*, como una apuesta real y no ficticia desde el deber ser.

El segundo momento se inicia con la Constitución de 1.991, donde se inaugura una nueva fase de la descentralización en Colombia en el marco de los procesos de globalización, internacionalización de la economía, cambio tecnológico y transformación de los procesos productivos. Lo que se requería era adecuar la estructura del Estado y de la administración pública a las exigencias de apertura económica, privatización de los servicios públicos y relaciones en el contexto globalizador.

La descentralización adquiere un nuevo papel, pues el interés ya no se centraba en el fortalecimiento de los gobiernos locales, sino en reducir el tamaño del sector público y

---

particularmente en las zonas urbanas de las grandes ciudades, pero sólo 17 años después se reglamenta su operación y funcionamiento.



crear las condiciones para una acción más libre y dinámica de las fuerzas del mercado, con criterios de *eficiencia, eficacia y control* de la gestión. La nueva constitución política y el modelo de desarrollo económico centrado en la apertura de mercados, impulsa amplios y variados mecanismos y espacios para que la ciudadanía entre a ejercer funciones directas en el *control, seguimiento y gestión* de las acciones que adelanta el sector público y privado. De esta forma, la *participación* se constituye en el paradigma predominante para desarrollar los diversos planes, programas y proyectos, pues se pretende que el ciudadano se sienta vinculado a las tareas del Estado y al quehacer político, para superar la brecha entre gobernantes y gobernados.

Estos principios, afines con los postulados de la democracia participativa, se ven reflejados en el Artículo 1º de la Carta Constitucional que dice: “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*”

Puede apreciarse que la participación es considerada como un principio constitutivo de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, Asimismo, es entendida como fin esencial del Estado (artículo 2º), el cual debe promoverla y facilitarla para que los ciudadanos intervengan en las decisiones que los afectan y en la vida económica, administrativa, política y cultural del país.

La Constitución reconoció a todo ciudadano como *derecho* fundamental el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pero a su vez la consagró como *deber*. Esto implica una presencia *activa* de las personas frente a las tres ramas del poder público y a los órganos de control. Para lograr hacer efectiva la participación se establecen los mecanismos de participación directa como una manera de lograr que éstos derechos no quedaran solo en la teoría.

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p.

Debe señalarse que, aunque se ha hecho una caracterización de las diversas etapas y momentos en que más han prevalecido ciertas formas de organización democrática en el país (representativa, participativa), no podría decirse que la organización del Estado se rija bajo la concepción de uno de los modelos sino que, por el contrario, prevalecen características de ambos como elementos complementarios de acción.

A manera de corolario y teniendo en cuenta este contexto político y social del país puede decirse que, durante el modelo de democracia representativa, se promueve la participación en el país con la idea de llegar a los sectores más *excluidos* de la sociedad para contribuir a mejorar su calidad de vida e *integrarlos* a la organización social vigente. Se trataba de incorporar a los procesos de modernización, un gran sector de la población que vivía en condiciones marginales y que no accedía a los beneficios del desarrollo. Desde esta perspectiva, la participación es entendida como un proceso *heterónomo*, toda vez que la población dependían de los beneficios de los programas ofrecidos por los agentes externos –mediados por intereses político electorales- y por la poca incidencia que se tenía en los asuntos públicos; en consecuencia, las relaciones establecidas eran de *verticalidad y jerarquía*.

En la década del 60 se reconoce que no es suficiente mejorar las condiciones de vida sino se promueve la *participación popular* en la *toma de decisiones* y hacia finales de la década del 70 y principios del 80, el auge de los movimientos sociales en el mundo y en América Latina conducen al reconocimiento de las contradicciones presentes en la organización social y estatal, para empezar a reconocer al conflicto como parte esencial en la lucha por el poder.

En este sentido, la participación deja de ser heterónoma y se convierte en una posibilidad de *autonomía*, toda vez que los actores involucrados en procesos de participación lo hacen según sus propios intereses y posibilidades y las relaciones que se establecen son más de carácter *horizontal*, gracias al reconocimiento que se hace de la diversidad y pluralidad cultural y de los otros como *actores* visibles en la construcción de lo público, para lo cual se abren espacios y escenarios que hagan efectivo el ejercicio participativo.

Debe entenderse que la concepción de participación autónoma se refiere especialmente a la *independencia de las acciones y beneficios estatales* a las que habían estado sujetos los procesos de organización de las comunidades, situación que se modifica con la agudización de las diferencias en la distribución del ingreso, el acceso a bienes y recursos y el problema del poder, lo cual plantea la necesidad de favorecer procesos de organización comunitaria que contribuyan a la satisfacción de necesidades *comunes*; así, diversas fuerzas sociales según sus intereses (de género, generación, de clase, de condición económica) *intervienen* en la organización social y política con el fin de reformarla o transformarla.

Posteriormente, con los procesos de descentralización y el tránsito hacia la promoción de una democracia participativa y plural, la participación se entiende como posibilidad para *incidir* de manera directa en los asuntos de la *vida pública*, más allá de lo estrictamente comunitario; el énfasis se centra en la promoción de la participación *política y ciudadana* en la perspectiva de promover un sujeto que sea actor protagónico del escenario del desarrollo local, mediante la definición de *mecanismos de participación* en diversos ámbitos: servicios públicos, salud, educación, medio ambiente, cultura, entre otros. Sin embargo, aunque se reconoce la importancia de la ciudadanía en la definición de los procesos de desarrollo local, la participación se ha visto limitada y restringida, al concebirla como mecanismo para ejercer *vigilancia y control*, más no como la capacidad para la toma de decisiones que se vean reflejadas en la formulación de políticas públicas.

Es decir, se observa claramente que en cada modelo democrático hay de base una concepción de *sujeto* y una expectativa respecto a las formas de actuación en el escenario político, coherentes con los principios que rigen y orientan la organización del Estado y las relaciones de los ciudadanos.

## CAPÍTULO IV. LO QUE SE DICE DE LA PARTICIPACIÓN

Teniendo en cuenta los modelos de desarrollo que han existido en el país y lo que se espera de los procesos de participación de los actores sociales, a continuación se presentan los resultados de la investigación, a partir del discurso emitido por los ediles en la realización del grupo focal.

Dado que el contexto de producción del discurso surge en una situación determinada para ello, la conversación fue orientada de acuerdo con las preguntas guías formuladas en el grupo focal y, en consecuencia, la dinámica de la conversación se centró hacia el tema de interés de la investigación.

Al elaborar la matriz para identificar los temas de conversación y quién lo dice, se encontró que en el grupo focal los ediles hablan de las características y el significado de la participación intentando definir qué es, cuáles son los límites para participar, el rol de ediles y las experiencias de participación, tal y como se verá más adelante.

Dado que el objetivo del grupo focal era precisar el significado de la participación entre el grupo de informantes, la mayoría de las intervenciones giraron en torno a este aspecto, observándose diferencias en los significados que cada edil ha construido. Sin embargo, el mayor número de intervenciones giró alrededor de entender la participación como la conciliación, concertación de intereses y el conocimiento que ello implica para lograr ejercer adecuada y efectivamente tal participación, en estos tópicos se centraron el mayor número de intervenciones (7 veces en cada uno) y fue allí donde coincidieron los puntos de vista de la mayoría de ellos. En los demás temas tratados hubo alrededor de 1 a 4 intervenciones bastante diversas y dispersas, según el matiz individual de cada actor<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Este análisis se desprende de la organización de los textos con sentido en la Matriz señalada en el aparte sobre procedimiento para el análisis de información.

Al momento de consultar a los ediles sobre *qué es la participación* o como se entiende, los discursos expresan las creencias, significados y representaciones que el sujeto posee sobre la participación con base en la experiencia vivida como edil. Sin embargo, cuando los ediles hablan de participación, sus marcos conceptuales no son solamente aquellos elementos referentes que poseen por la resignificación de su experiencia (conocimiento empírico), sino también, los principios o fundamentos desde el deber ser definido legal y políticamente, a partir de los cuales se orienta su acción en la labor comunitaria y en la construcción de ciudad. De allí que, alrededor del concepto participación, los informantes en su discursos hacen referencia a cuatro grandes aspectos<sup>36</sup>:

1. El *significado* del concepto de acuerdo con lo establecido por la ley, al significado construido por ellos desde su experiencia de ediles y el significado desde las instituciones.
2. Las *experiencias* de participación vividas durante su ejercicio representativo, a partir de las cuales se establece qué es, cómo y bajo qué características se participa; asimismo, sus experiencias hacen alusión al tipo de relación y comunicación con la Administración Municipal, las Corporaciones Públicas y las Instituciones públicas y privadas de la ciudad, toda vez que una de las principales funciones de los ediles es servir de canal de comunicación y acercamiento entre las necesidades y situaciones de la comunidad con el gobierno local.
3. De las *limitantes* que presenta la participación en el contexto de la ciudad
4. Del *perfil* o características personales que deben tener *los ediles*.

Es decir, el discurso sobre participación está permanentemente mediado por las situaciones que han vivenciado durante el tiempo que llevan como ediles y lo que ellos consideran que *debe ser* la participación; en ambos casos, subyace un concepto y una referencia sobre lo que es participar. A continuación se presenta un análisis descriptivo del discurso de los ediles, desde las categorías *empíricas*, referidas al significado, las limitantes y el perfil de los ediles; las experiencias de participación a las que hacen alusión permanentemente, constituyen eje transversal que se utilizan para explicitar o ejemplificar aquellos que se quiere decir.

---

<sup>36</sup> Estos aspectos corresponden a las categorías empíricas surgidas del discurso oral, correspondientes al primer nivel de clasificación de los *textos con sentido*, para descubrir el /los referentes de la participación.

#### 4.1 LOS SIGNIFICADOS DE LA PARTICIPACIÓN

En el discurso de participación de los ediles se aprecia que existe diversidad en los significados que han construido de ella; de una parte, porque de acuerdo con el *interés*, el *escenario* en que se actúa y el *rol* que se desempeña, la participación adquiere diversas connotaciones y de otro, porque la utilización del término y el ejercicio participativo en diversos ámbitos de acción hace que se presenten características diferentes al momento de llevarlo a la acción.

Lo anterior se relaciona con los planteamientos teóricos que indican que si la participación es una *construcción social* en *contextos* particulares y específicos, de acuerdo con el rol y los intereses que se deseen obtener, entonces el significado y el concepto que cada sujeto posee responderá a aquellos elementos relevantes que ha logrado interiorizar para sí.

En este sentido, los ediles consideran que hay diferencias en la concepción de participación que posee la *comunidad*, *ellos como ediles* y la *Administración Municipal*, en coherencia con la diversidad de *intereses* que subyacen a cada actor y a la forma como se toman las decisiones. La comunidad concibe la participación como una estrategia para obtener beneficios individuales y status social, en tanto la falta de organización de los grupos de base para identificar necesidades comunes y desarrollar acciones que redunden en el bien de todos, limita la posibilidad de entender la construcción de lo colectivo y la participación como estrategia para lograrlo.

“La gente si lo ve desde otro punto de vista, hay un interés más particular desde esa participación, hay muchas personas que piensan simplemente en satisfacer sus propias necesidades, sabiendo que la participación debe ser algo más colectivo, con unos puntos de acuerdo donde todos miremos cuáles son las necesidades más prioritarias y a partir de eso presentar proyectos para el desarrollo de la comunidad” (E4, C5)

“Desafortunadamente se han elegido personas que uno mismo lo ha visto, que se lanzan a ediles comuneros pensando más que todo en buscar empleo, en que un grupo político determinado les de empleo, la gente más que todo.. uno ve eso porque todo el mundo le habla a uno entonces usted quedó como edil comunero, entonces ahora si va a conseguir empleo, *la gente tiene esa forma de participar es en ese sentido*” (E6, Cgto.5).

Es decir, pese a que el carácter de lo comunitario hace pensar en aquellos asuntos que satisfagan el bienestar común o colectivo de un grupo de personas que comparten un espacio geográfico y un territorio, en la práctica se privilegia el interés individual,

asunto que podría explicarse si se tiene en cuenta que los procesos de organización y participación comunitaria de los grupos de base han sido bastante débiles en el país y que durante muchos años el ejercicio de la política otorgaba ciertas prebendas de tipo personal a los líderes comunitarios pertenecientes a grupos o sectores políticos, quedando en el imaginario colectivo una idea de política, como forma de obtener oportunidades y garantías personales.

Desde su rol *como ediles*, participar es lograr que sus proyectos salgan adelante y sean reconocidos por parte del gobierno local, en tanto la aprobación de proyectos constituye un indicador para medir la eficacia de la labor del edil al lograr cumplir con su deber y a su vez, evidencia la importancia que se le otorga al rol que ellos cumplen.

Igualmente, la participación es lograr que las comunidades se *involucren* en los procesos de desarrollo comunitario. No es suficiente con que el edil presente proyectos, sino también que promueva con la comunidad la discusión alrededor de las necesidades más prioritarias y defina la inversión de la partida presupuestal; así, la participación de la comunidad no se restringe sólo a opinar, sino también a promover su vinculación de manera activa en la ejecución o veeduría de los proyectos que son de beneficio colectivo.

*“Yo lo veo más desde como la gente se introduce en los procesos de desarrollo que tiene que manejar la junta, es decir, si la junta tiene que presentar proyectos de acuerdo al Concejo, tiene que ejecutar unas partidas, es como la gente de la comunidad se apropia esas partidas teniendo en cuenta que la presentación de unas propuestas iniciales de desarrollo, unos proyectos a través de los cuales ellos vean cuáles son las necesidades más prioritarias y a partir de los cuales ellos se sientan partícipes, no solo como ejecutores sino como vedores de los procesos de desarrollo a nivel comunitario” (E4, C5).*

Puede decirse que gran parte de la labor de los ediles se concentra en la definición de la inversión de las partidas presupuestales, porque es el aspecto al que mayor autonomía se le ha otorgado desde la norma y desde la administración municipal para que las decisiones sean tomadas en las sesiones de las JAL según los criterios que ellos convengan y, a su vez, este aspecto constituye el mecanismo por medio del cual los ediles muestran qué están haciendo en beneficio de la comunidad a la que representan, hecho que además de ofrecer legitimidad y reconocimiento, aumenta las oportunidades para ser elegido en un nuevo período electoral. Es decir, la forma cómo se actúa y opera desde la representación local es

similar a como se ejerce en el seno de los cuerpo colegiados municipales, departamentales y nacionales.

La Administración Municipal por su parte, utiliza la participación como un mecanismo para validar y legalizar una serie de propuestas y procedimientos que han definido como parte de su políticas y programas de gobierno, en coherencia, no sólo con sus intereses gubernamentales, sino también con las exigencias que demanda la normatividad. De esta forma la participación para el gobierno local se entiende únicamente como un requisito de ley que es preciso llenar para cumplir con los parámetros de la gestión pública.

“El ejemplo más claro de participación lo tenemos con la alcaldía, todos los años nos han llamado a que miremos el presupuesto, ah sí y nos ponen, firmen aquí la asistencia y esa asistencia es la que pasan como aprobación del presupuesto y no tenemos idea de qué pasaron (risas), ese es el cuento típico de participación” (E5, C6).

“Hay dos conceptos distintos, el que me convoca para que participe y lo que yo entiendo que voy hacer con esa participación y eso es lo que me preocupa, porque *nos convocan con el nombre de participación a practicar unas cosas que nosotros pensamos y que son otras*, por ejemplo con la presentación de proyectos, pero lo que ellos necesitan es legalizar un documento, sin que se vigile si se aceptó y aprobó lo que se decía o no y sin medir la importancia del concepto frente a los de la Administración municipal y otros grupos ... el sujeto que convoca ya tiene de hecho un pensamiento que es simplemente legalizar”. (E1, C6).

Esta situación se confirma cuando se reflexiona sobre los diversos ejercicios participativos que se han adelantado en el municipio, donde se ha convocado a ediles, acciones comunales, organizaciones comunitarias y sociedad en general, para que se manifiesten y opinen sobre ciertos procesos decisivos para el futuro de la ciudad y, sin embargo; al momento de tomar decisiones o establecer acciones poco se reflejan las propuestas y argumentos de la comunidad, lo cual conduce a pensar que se “les utiliza” para cumplir con ciertos fines y procedimientos legales, sin tomar en cuenta los puntos de vista expresados.

Es indudable que esta concepción sobre participación que tiene la Administración Municipal evidencia que aún permanecen formas de actuación propias del modelo de democracia representativa con el que se operó durante muchos años y que hacer el tránsito hacia la consolidación de la democracia participativa implica, fundamentalmente, una modificación en las prácticas culturales y en la forma de pensamiento respecto al papel y el



alcance que pueden tener las organizaciones de base en el contexto de la gestión pública. Desde este punto de vista, la participación es entendida como una *formalidad*, como un requisito de ley que debe cumplirse, pero sin una convicción o creencia real de que estos procesos puedan incidir en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Respecto al tema de las diferencias de concepciones según actores, un edil considera que el significado de la participación es el mismo independientemente del cargo o rol que se desempeñe, luego, el aceptar que existen diversas concepciones sobre el concepto de participación es validar que posiciones antidemocráticas que se distancian del verdadero significado y propósito de la participación, puedan llegar a ser un ejemplo participativo. Así lo indica:

“Yo creo que decir que efectivamente existe una diferencia entre el concepto mío de participación y el concepto de ellos (la administración municipal) es legitimar que actitudes poco democráticas, o de baja intensidad democrática pues sean opciones ... el concepto de participación si usted lo tiene claro como edil, lo tiene que tener claro cuando sea Alcalde...” (E3, C10).

Si se analiza con detenimiento el texto anterior, podría decirse que este edil ubica el significado del concepto como un referente básico que no debe cambiar al momento de desempeñarse un determinado rol, en tanto los principios que lo definen son los mismos; de otro lado y bajo esta misma línea, indica que las actitudes con poco carácter democrático no pueden considerarse participativas, porque se distancian de la esencia que las definen, luego, si se reconocen como una posibilidad para ejercer participación, entonces se validan como posibilidad democrática. aún cuando éstas no respondan en forma coherente al deber ser.

#### **4.1.1 La diferencia entre participación y representatividad**

Algunos ediles plantean la necesidad de separar el concepto “participación” del de “representatividad”, porque en el primero la sola presencia física o el tener voz, aunque no se tenga voto, es una manera de ejercer la participación; mientras que la representatividad implica necesariamente *toma de decisiones*, capacidad de *voto* y *elección*.

“La Participación es un concepto que ya está quedando atrás, *porque lo entendemos como una forma de utilizarnos y le apunto más al asunto de la representatividad*, lo aprendí en las 580 horas de trabajo en el P.O.T., porque allá tuvimos participación pero no tuvimos representatividad, alcen la mano, digan lo que quieran y después hasta luego, no tuvieron en cuenta lo que nosotros dijimos...

Yo lo veo muy reflejado y muy claro en lo que son los Comités de Control Social y organización de los Servicios Públicos, allí por ejemplo nos convocan a que hagamos el Comité y vamos a qué el municipio nos acepte nuestros vocales de control en las Juntas por ejemplo de estratificación municipal y entonces va, seis gerentes de entidades, dos representantes del municipio y un representante de los comités y entonces ahí es donde yo digo ahí está participando, mire ahí estuvo participando don José Benítez que es el representante de los Comités y entonces digo y donde está la representatividad, va a votar?, no usted no tiene voto, usted simplemente es decorativo aquí, entonces ahí hay participación pero no hay representatividad, la representatividad estaría en que el pudiera estar allí con otros dos o tres de los mismos comités municipales que en últimas vamos a armar mayoría, los usuarios somos mayoría y sin embargo en la representatividad somos minoría y, si vamos a ver ellos tienen toda la razón, dicen no pues allá está participando tú representante, pero no puede votar y no puede casi hablar ... Entonces, la representatividad es básica, tiene que dar las garantías de que esa participación se revierta en opción de votar parejo y de estar en capacidad de rebatir conceptos porque uno no está ahí pues decorativo”. (E1, C6).

Llama la atención la diferencia que se hace de estos dos términos, tal y como se aprecia en el fragmento anterior, en tanto se aprecia con claridad la coexistencia de componentes del modelo de democracia representativa y participativa alrededor de los cuales se ha organizado la institucionalidad política en el país, donde se determina una forma particular de ejercer la participación política y ciudadana como lo es el rol de edil.

A su vez, evidencia la dicotomía que se plantea entre estos modelos, en el primero de ellos la representación por su carácter de asignación de la capacidad de decisión en otros ha sido fuertemente criticada al considerarse que restringe las posibilidades para que las mayorías logren acceder a escenarios de toma de decisión pero a su vez, el modelo participativo deja demasiada abierta tal posibilidad, hasta el punto en que no sólo se restringe la capacidad de toma de decisiones (antes delegada a un representante) sino que desaparece, pues no se precisan los mecanismos para tomar decisiones entre colectividades que sean legítimamente representativas y válidas ante la institucionalidad vigente. En pocos casos se reconoce que un proceso participativo debe contener elementos de ambos modelos, para garantizar la efectividad en la toma de decisiones, en la acción y en el logro de los propósitos planteados.

Los límites difusos del nivel y el alcance que puede tener la participación hace que múltiples cosas puedan ser consideradas como participar, es decir, la presencia física, el hablar y opinar, aunque poco se tome en cuenta, se vuelven acciones que sirven para validar que se hizo un acto “participativo”, aunque su trascendencia en las decisiones no se vea reflejada.

#### **4.1.2 La participación como toma de Decisiones**

Hay coincidencia entre los ediles en señalar la *toma de decisiones* como finalidad de la participación, si así se hiciera, ésta podría llegar a ser más *efectiva* y menos utilitarista, porque con ello se reconoce la labor del edil y se valora a las comunidades quienes son las que están directamente implicadas en las acciones que se ejecutan. Es decir, desde el *deber ser*, los ediles demandan unas posibilidades reales, concretas y directas para incidir en la formulación y ejecución de programas y proyectos comunitarios, en tanto la comunidad como beneficiaria y actora directa de éstos, conoce con mayor precisión cuáles son los requerimientos y necesidades más importantes que deben ser atendidas.

“Yo parto de un principio epistemológico y participar es *hacer parte de la toma de decisiones*, eh, lo que pasa es que tiene muchos bemoles y muchos puntos de vista dependiendo de las experiencias que cada uno tenga. En el caso de nuestra labor como ediles si pudiera parecer, o de hecho es así, lo que muchos compañeros han dicho, una cosa es lo que digamos la sociedad civil, por llamarla de cierta manera, se plantea como participar y otra cosa es que los dirigentes, que por nombramiento o por elección popular tienen en su concepción de la participación, entonces *participar como quiera que sea, para mí, sigue siendo hacer parte de la toma de decisiones, ahora eso en el camino, en los mecanismos para llegar a ello, en la intención...* yo creo que eso sí es un indicador indeclinable, si uno incide o no en una decisión pues hombre, su participación fue efectiva, no es que no haya sido real, porque usted puede ser vencido, somos siete ediles, yo soy uno a mí me pueden vencer, seis contra uno, ahí está la forma de dar la pelea, de dar la discusión, pero que efectivamente ya temas de gran importancia de la ciudad sigan siendo decisión de tres o cuatro, pues efectivamente la participación ahí es una trampa...”

Participar como quiera que sea es tomar parte en la decisión de las cosas. Entonces, en un presupuesto es poder decir que mi palabra tiene valor, y que efectivamente eso se vea plasmado en un presupuesto, y no, como sucedió por ejemplo en el caso del P. O. T. no es que yo diga yo tengo una lectura de ciudad pero allá yo voy simplemente a refrendar que hice, estuve asistiendo a” (E3, C10).

“Yo creo que otro ejercicio real de participación es que efectivamente los dirigentes de la ciudad respeten las decisiones del pueblo, por ejemplo, se convoca un cabildo del agua, se determina en términos ciudadanos y apoyados por unos estudios técnicos que la reserva de

Río Blanco es intocable, yo creo que eso debe ser mandato para un dirigente, cierto, pero como todavía queda la discrecionalidad, entonces ese mandato se pierde” (E1, C6).

El tomar decisiones, el que se reconozca la voz de los actores, el que se otorgue mayor capacidad para incidir sobre ciertos asuntos públicos que son de interés comunitario, es donde se concentra el sentir de los ediles respecto a la participación, de manera tal que esto conduzca a una mayor credibilidad y legitimidad, no sólo de las acciones Estatales, sino también del trabajo comunitario que ellos adelantan.

La concepción de la participación como toma de decisiones corresponde al *nivel* máximo de participación desde la fundamentación teórica, tal concepción busca que la participación sea el medio a través del cual los sujetos puedan desarrollar la *autonomía* y la capacidad de agencia para *decidir* sobre asuntos públicos y colectivos en el marco de los modelos democráticos. No obstante, los relatos ratifican la existencia de un fraccionamiento entre los planteamientos teóricos y lo que acontece en la práctica; es decir, sigue existiendo un quiebre entre lo que se dice y lo que se hace porque de fondo subyacen una serie de intereses de orden político, económico y social que no son fáciles, ni susceptibles de conciliar en algunos casos, menos aún cuando se trata de modificar estructuras de poder y dominación que han servido para privilegiar a unos cuantos sectores.

#### **4.1.3 La participación como concertación de intereses**

La participación también es entendida como una posibilidad para *concertar intereses* y *construir procesos conjuntos en diversos escenarios de acción* que redunden en el beneficio y desarrollo de la comunidad a la que se representa y, eso implica que se realicen ciertas negociaciones entre los representantes para que se superen los intereses políticos y personales. La concertación requiere reconocer al otro como diferente, pero a su vez, como un ser importante con el que se debe aprender a convivir y establecer acuerdos sobre objetivos comunes, pese a las diferencias o confrontaciones que puedan existir. De allí que, los ediles, como representantes de una comunidad deben aprender a mediar esta situación y lograr el consenso frente a lo que se espera, mediante la

argumentación y un planteamiento discursivo coherente a partir del cual los otros se sientan representados e incluidos.

“Participar para mí es *construir procesos* en cualquier aspecto..., generar espacios y copar esos espacios y es también, digamos, convivir con los que piensan distinto y entrar a conciliar situaciones, *convivir con los que piensan diferente, ese sería más un concepto de democracia ...* Yo pienso que antes de ser ediles nosotros somos ciudadanos, bajo ese punto de vista, se debe respetar al otro, saber convivir con él, compartir muchas cosas, también tener discordias porque somos humanos, afortunadamente tenemos la experiencia o el status de ser ediles y representar una comunidad, que para mí es una cosa muy gratificante, pero antes que todo somos ciudadanos” (E2, C10).

“Mi carácter civilista y demócrata yo cada vez lo cultivo más, entonces en esos términos, participar es respetar al otro y respetarlo de verdad, respetar que el otro es diferente, que tiene un concepto diferente, que yo me puedo dejar vencer por sus argumentos, yo creo que en eso puedo yo sintetizar lo que es *la democracia y uno de sus mecanismos mas bellos, la participación* y es creer que el otro tiene cosas tan valiosas como las tengo yo y me puede vencer con sus argumentos y espero que él en la mesa también se deje vencer por los míos” (E3, C10).

“Una de las características es que esa participación tiene que estar centrada en intereses colectivos, teniendo en cuenta que debe ser una participación abierta y no coaccionada sino motivada, que esa participación no tenga que responder a otra fuerza diferente a que no sea lo que uno piensa y que siente realmente a la hora de decidir frente a cualquier necesidad” (E4, C5).

La capacidad para argumentar y plantear puntos de vista constituye factor importante para lograr el *acuerdo o consenso*, porque a veces un buen argumento expuesto de manera correcta por una persona puede cambiar la opinión del grupo; no se trata solamente de ceder para llegar a un punto intermedio, sino de tener la capacidad para establecer un diálogo con los otros de manera tal que los argumentos de mayor fuerza sean los que prevalezcan, después de una discusión amplia sobre la diversidad de opiniones y puntos de vista que puedan existir al respecto.

Se destaca como un aspecto importante la relación que algunos ediles establecen entre participación y democracia, en tanto conciben la participación como un mecanismo o estrategia que promueve el reconocimiento de la diferencia y que conduce al fortalecimiento de la democracia; es decir que la diversidad y la pluralidad son elementos relevantes de estados democráticos, incluso alguno de ellos establece diferencias entre la democracia de *alta o baja intensidad* desde los planteamientos teóricos de Boaventura de Souza, quien reconoce que un Estado verdaderamente democrático otorga a la sociedad una capacidad real y efectiva para incidir y tomar

decisiones sobre los asuntos públicos, como una apuesta verdadera para consolidar la ciudadanía.

“Boaventura de Souza plantea la democracia de baja intensidad y la democracia de alta intensidad. De alta intensidad es aquel que de verdad cree que la sociedad está organizada y tiene capacidad de pensar por sí misma y actuar por sí misma y de verdad se toman en serio eso” (E3, C10)

Se confirma que la participación como un proceso eminentemente político está en articulación directa con la formación y consolidación de las organizaciones democráticas, de ahí la importancia que ha cobrado este tema en los últimos años, pues las experiencias en la implementación de modelos reconocen a la democracia como la mejor forma de organización social para garantizar y procurar el ejercicio de los derechos y deberes de todo orden.

#### **4.1.4 La participación como acción en lo comunitario**

La participación se concibe como una *forma de acción individual o colectiva*, aunque, en la gran mayoría de los casos, los ediles se refieren permanentemente a la acción desde lo colectivo y específicamente lo *comunitario*, situación que se explica si se tiene en cuenta que las funciones que le han sido asignadas a los comuneros están en estrecha relación con la fiscalización y control de los programas y proyectos que promueve el gobierno local en procura de mejorar las condiciones de bienestar de la población y, en consecuencia, participar en la realización de propuestas e inversiones que resuelvan las necesidades comunitarias.

“Yo lo vería más desde que sí habría participación en cuanto a que si existen muchas personas en una reunión, una vez estén ahí hablen, opinen, expresen que es lo que sienten, qué pasa en su cuadra, en su sector, en su vereda, en su corregimiento, qué es lo que pasa, a partir de eso yo pensaría que sí hay participación, pero que eso permita mirar desde todos los ángulos cómo puede afectar lo que se diga ahí a mi sector, a partir de eso yo puedo decir que sí estoy participando

La participación a nivel de comunidad tiene que ser una participación que se centre en las necesidades de las personas que hacen parte de sus sectores, de sus barrios, de sus veredas y a nivel de la JAL, pienso que debe ser una *participación motivada*, porque si nosotros somos los comuneros, nosotros somos los que en parte tenemos mucha mayor posibilidad, no solo de acercamiento con la administración sino que si por algo nos hicimos elegir, estamos en la capacidad de enseñar y de educar un poco más a la comunidad en cuanto a promover este tipo de herramientas de participación para que se apropien de ellas y puedan mejorar su condiciones de vida a nivel de cualquier proceso de desarrollo comunitario” (E4, C5).

Esta mirada de lo comunitario presenta ventajas y desventajas. Como ventajas, se resalta el hecho de que lo comunitario se convierte en el camino para educar y promover procesos de autogestión con la gente y como estrategia para aumentar el nivel de conciencia respecto de lo que acontece a su alrededor. Si se piensa en que la participación pueda tener incidencia real en los procesos de desarrollo local y en la consolidación de una nueva organización del país, entonces, la labor comunitaria operativiza y viabiliza aquellos propósitos.

Sin embargo, entre sus desventajas se encuentra el que la labor comunitaria circunscribe la acción hacia el entorno inmediato, lo cual puede hacer perder de vista –como a veces sucede-, la mirada del contexto de ciudad y de región, como factores claves donde lo comunitario cobra sentido; tal y como sucede con las Comunas y Corregimientos como división político territorial, donde se observa que algunos de los ediles ejercen su representación para beneficiar de manera inmediata al barrio o sector donde viven (porque además allí se concentra su respaldo electoral), sin dimensionar que el concepto de *comuna* implica ampliar la mirada de territorio, pero a su vez, asumir una nueva concepción de desarrollo y de comunidad, para lo cual se requiere delinear políticas y acciones de mayor alcance.

“Ahora otra cosa, nosotros somos tres veredas y nunca, nunca, se había destinado dinero de una partida global a la vereda a la cual yo estaba representado ... cuando ya se dieron cuenta los otros ediles que yo empecé a ilustrarme y a decir, como a sí, tantos años que llevamos y la vereda nunca ha tenido absolutamente nada, ahora yo quiero hacer un acueducto, porque estamos vecinos de Aguas Manizales y somos la única vereda que no tiene agua, qué es eso?. Entonces empezamos hacer el proyecto, me tiré dos veredas encima, y nos unimos toda la vereda a decir que sí, que nosotros queríamos hacer algo y nos decían: pero es que ustedes nunca votan, entonces si nosotros no votamos no comemos?, si nosotros no votamos no podemos tomar agua?, no podemos vivir bien y tener buena calidad de vida?, qué pena, pero somos colombianos y somos ciudadanos, entonces ya ahorita que sé un poquito y que me he metido sola en el cuento y sé un poquito más, no mucho, pero si un poquito más, yo digo que en este momento si hay la verdadera participación ya los otros comuneros dijeron, bueno ya se revelaron los que estaban dormidos y ya nos tienen en cuenta para muchas cosas, para las reuniones, hicimos un torneo, hicimos muchas cosas para unir las veredas, quedan muy lejos, muy distantes unas de otras, pero ya ellos se dieron cuenta que nosotros sí podemos tener participación. Es que esto no es política, esto es vivir, es comunidad.” (E8, Cgto.7).

Es decir, trascender los límites entre lo comunitario y lo social y las implicaciones que eso conlleva, requiere fundamentalmente contar con una perspectiva de desarrollo, de cómo y para qué el desarrollo que es lo que en últimas se busca alcanzar cuando se

habla de hacer inversión en las comunidades, de mejorar las condiciones y la calidad de vida. Por tales razones, es importante que la acción social y comunitaria sea una relación de interacción y retroalimentación permanente que genere beneficios de *colectividad*.

Aunado a lo anterior, los ediles por su rol político, conciben los procesos de participación en estrecha relación con esta esfera, por eso su exigencia acerca de que se haga efectiva la intervención en la formulación de políticas, planes y proyectos en lo local, para que la participación política y ciudadana no sea solo una intencionalidad desde la ley, sino un proceso efectivo promovido por los gobiernos locales. La falta de incidencia en los asuntos públicos ha generado cierto desencanto entre los ediles y algunos sienten que su trabajo ha servido poco, pues sus decisiones en poco o nada son tomadas en consideración.

#### **4.1.5 La participación requiere conocimiento e información**

El grupo de informantes indicó que participar es *cumplir* con la *norma* y para ello se requiere conocer la organización del Estado, la institucionalidad local y los mecanismos que hacen efectivas y legítimas las acciones que se adelantan.

Además de exponer argumentos y puntos de vista sobre un determinado tema, deliberar, concertar intereses, es indispensable tener conocimiento de la ley, de lo que sucede en el municipio y de cómo funciona su institucionalidad, así lo expresan:

“... yo lo creo que participar es tanto conocer la ley, los escenarios donde yo puedo participar, hacerlo efectivamente como una agremiación o un cuerpo colegiado o como ciudadano en ejercicio y tener claro cuál es el resto de la institucionalidad y que le debo exigir yo a ella y así también que me deben exigir a mí, llamarme al orden como edil también, entonces yo creo que eso es como lo que de verdad sería participar y *eso pues a la postre se vería en si uno incide o no en las decisiones*, cierto, yo creo que eso sí es un indicador indeclinable, si uno incide o no en una decisión pues hombre, su participación fue efectiva” (E3, C10)

“Frente a todas estas instituciones, lo mínimo que debe tener el representante de la comunidad es saber a qué se va a atener y tener conocimiento de lo que va a representar, porque si no que, ahí no hay nada, porque va a estar sometido a una serie de técnicos, los funcionarios de la administración son muy técnicos y les falta esa sensibilidad social como de traducir lo que dice, lo que plantea la comunidad y llevarlo a los términos jurídicos, que eso no lo hacen ellos, ellos ven al representante de la comunidad como esta silla, lo dejan



hablar como tal, pero sus argumentos no tienen peso a la hora de tomar decisiones, no la tienen, el por qué es porque el representante desafortunadamente no tiene ni el perfil ni el conocimiento básico del por qué está allá” (E2, C10).

De allí que, cuando los ediles hacen referencia a los niveles de participación los relacionan con las capacidades y motivaciones personales pero a su vez con el conocimiento que se tenga sobre los asuntos que se discuten. En el caso específico del rol de ediles, el ejercicio de la participación requiere contar con algún tipo de *conocimiento* de la Ley y la norma que reglamenta su función en el municipio y del funcionamiento de la JAL como Corporación Pública, los mecanismos de participación para acceder a ciertas instituciones y hacer valer los derechos como ciudadanos y *conocer* la organización municipal, cuáles son las funciones y competencias de los entes territoriales, del Concejo Municipal y la Asamblea Departamental, de sus instituciones descentralizadas y en general, de todas aquellas entidades que operan en el municipio.

Este conocimiento es absolutamente crucial para lograr ejercer adecuada y efectivamente el rol de ediles, para adelantar acciones acorde con la norma y con los parámetros institucionales y gubernamentales, así como para ganar reconocimiento y estatus social entre las instituciones y funcionarios, dado que se cree que los ediles son de “bajo perfil”; es decir, que poseen poca información sobre los procedimientos y funciones institucionales y gubernamentales, razón por la cual en algunas ocasiones han sido objeto de engaño o manipulación por parte de funcionarios públicos. Así lo expresaron los ediles:

“Para que usted pueda entender mejor esto, tiene que comprarse la Constitución, tiene que comprar todas esas leyes para que usted vaya entendiendo qué es participar, a qué se tiene que venir al municipio o a todas estas entidades para poder tener algo de acceso” (E6, Cgto. 5)

“Existen los mecanismos de participación y yo creo que esto es imperativo para darse cuenta de que uno es asertivo en la forma de participar conociendo la ley en los diferentes campos, en el tema de salud, en el tema de educación hay unos espacios, unos mecanismos de participación y unos mecanismos de presión, estar organizados es fundamental, porque entre más fuerza social se tenga pues mayor puede ser la capacidad de reivindicación de las cosas. *La presencia física es fundamental ...* Lo otro es, aparte de tener clara la ley y cuáles son los mecanismos de participación es tener claro el papel que cumplen las demás instituciones del municipio; porque es que existe una visión de que como es el ejecutivo o es el Concejo municipal ellos son Todopoderosos y eso no es así, entonces yo creo que por medio de derechos de petición, por medio de ciertas comunicaciones, cualquier concejal tiene el deber de responder claramente sobre ciertos asuntos, también tiene que cumplir unas normas, un secretario de despacho, un alcalde, un funcionario cualquiera y un concejal también” (E3, C10).

Como se aprecia, hacer efectiva la práctica de la participación implica, además de disposición personal y actitud para vincularse con la realización de ciertos asuntos, poseer un conocimiento lo más cercano posible a lo que acontece, de lo contrario, las condiciones en que se ejerce la participación serán cada vez más precarias; más aún cuando una gran mayoría de ediles considera que los políticos, el gobierno local y la institucionalidad municipal otorgan poca importancia al ejercicio participativo.

#### **4.1.6 Entre la participación activa y pasiva**

La reelaboración del significado de la participación está estrechamente ligado a la forma como se participa, toda vez que allí se evidencia el alcance y los niveles de ésta. La definición del concepto se relaciona con las prácticas y procedimientos que lo hacen efectivo, por eso, cuando se habla de participación se hace referencia a las formas o mecanismos que vuelven realidad aquello que parecen principios poco reales o ajenos a lo que acontece en la cotidianidad.

En este sentido, se reconoce que existen diversas maneras de participar, que van desde la *asistencia* o presencia física a cualquier reunión, asamblea o evento al que se ha convocado, pasando por la *expresión de opiniones* y puntos de vista en relación con un tema determinado, hasta la *conciliación* de intereses, la *acción* y la toma de decisiones. Es decir, se observa una coincidencia entre las formas de participación planteadas por los ediles con los *niveles* de participación definidos teóricamente, cada uno de ellos reconocidos como posibilidades válidas del ejercicio participativo.

“También entendido participación como el solo hecho de asistir a las asambleas donde se presentan los proyectos, así sea de una forma pasiva, pero que de todas maneras aunque se convierta en una participación pasiva sirva como para uno ver que la gente si está interesada pero que necesita de más motivación para que se apropien de esos procesos de desarrollo” (E4, C5)

“Para mí participación es estar ahí, llevar propuestas y lograr que salga algo de ahí, no es la simple acción” (E1, C6).

“Hay una forma de participación que yo creo que muy pocos la conocen y es que la Ley 134 y 136 permite que cualquier ciudadano, incluso ni siquiera tiene que ser edil, haga parte y tenga uso de la palabra en la comisión de presupuesto en la primera plenaria, que cualquier ciudadano puede hacer parte del primer debate en comisión de cualquier proyecto de ley, entonces, eso indicaría que hay supuestamente un mecanismo de participación..., es decir,

uno realmente está participando cuando conoce la ley y uno diría hombre, *ahí por lo menos hay voz, quizás no hay voto pero hay forma de participar mediante la voz*, que un sentido de un grupo sea de indígenas, sea de madres, sea de ediles, sea de acción comunal sea escuchado en el Concejo es importante, ya el otro tema es si le ponen cuidado a uno o no, eso ya dice mucho de quienes son concejales y quienes no” (E3, C10).

“Uno se pone a ver que muchas veces hacen una convocatoria a una reunión y asiste mucha gente, pero no es la cantidad de gente que asista a una convocatoria, sino más bien la calidad ... que verdaderamente quieran participar y cómo dice el compañero, algunas personas que no tienen esa capacidad de dirigirse en público, pero que participan con una idea que tienen por su cuadra, por su barrio, por su comuna o lo que sea .. pero cuando uno asiste a algo y no se manifiesta en nada, ni por escrito ni verbalmente, me parece que perdió el tiempo” (E9, C4).

“Tenemos que meternos el cuento de que somos una comunidad zona urbana y rural, tenemos que trabajar es unidos, la forma de participar es unirnos todos y yo veo que en el campo se ha logrado mucha participación y se ha logrado unir las comunidades” (E6, Cgto. 5).

“Yo no me voy a poner hablar pero hago la acción, hago que ellos participen, que estemos más unidos, que todos se den cuenta, que si hay algo por hacer que todos sepan las cosas claras, entonces ahí sí hay participación, no desde los que más hablen, pero desde los que más hagan sí” (E8, Cgto. 7).

Aunque los ediles reconocen diversas maneras de ejercer la participación, existe un elemento común entre ellos y es la referencia acerca de que participar necesariamente invita a *actuar* o desarrollar alguna *acción* por parte de los sujetos involucrados. El sólo hecho de asistir, de “hacer presencia”, es un primer nivel de actuación al que le sigue el hacer uso de la *palabra* para expresar opiniones, puntos de vista, inconformidades, propuestas o la ejecución de trabajos en tareas colectivas.

Ahora bien, el tipo de acción varía de acuerdo con el rol que se tenga al momento de participar; es decir, de acuerdo con la función que se cumpla en determinado espacio social, así mismo será el nivel y forma de participación; por ello, se establecen diferencias entre lo que se espera de la comunidad cuando participa, lo que se espera de los ediles por el rol que ello implica y lo que se espera de la administración municipal o de las instituciones cuando promueven la participación de la sociedad en general.

Acorde con esto, los ediles indican que la participación puede ser *pasiva o activa*, ambas formas de participación son válidas, sin que una sea más importante que la otra, sino que son estilos o características que se presentan, de acuerdo con las capacidades de las

personas, por ello, los ediles deben ser consciente de esto, para potenciar o promover procesos que posibiliten la movilización de la comunidad.

“Yo creo que si hay un imaginario fuerte sobre el pensarse que el hecho de ir a una reunión, o que cualquier convocatoria que aglomere gran cantidad de gente, implica que la gente está participando y muchas administraciones y muchos funcionarios creen, que entre más personas asistan a una reunión entonces listo, aquí está la participación, aquí está la gente, esto implica que a la gente si le interesa, pero como lo dije ahorita, hay gente que tiene intereses personales frente a eso, el solo hecho que la gente participe, *que 500 personas asistan a una reunión implica que sí hay participación, pero entonces tendríamos que mirar hasta qué punto esa participación es pasiva o activa ...* Si en la reunión hay muchas personas, hay una participación, uno pensaría que vacano a la gente le interesa el cuento, pero no todos hablan, entonces yo hablaría de que *la participación es pasiva en el sentido de que si me interesa pero hay otros factores internos que no me permiten participar*, puede ser que las personas sean muy tímidas; sin embargo yo estoy pensando en que puedo opinar, entonces le digo al vecino, al compañero vea diga esto, soy pasivo en el sentido que no lo digo, pero lo pienso y lo puedo compartir con una persona y que hay un factor de timidez.... A mí me parece que esa participación pasiva es positiva, por qué, porque el solo hecho de que las personas estén en una reunión o cualquier convocatoria que se haga incita a qué, a que las personas que manejan esa participación activa permita motivar a esas otras personas que están dentro de la reunión como tal, entonces puede convertirse esa participación pasiva en un factor positivo porque permite que la gente se vaya apropiando mucho más de esos espacios” (E4, C5).

Participar en forma pasiva es cuando sólo hay presencia física del sujeto pero éste no se involucra de manera alguna con lo que se hace, es un sujeto receptor de información más no actor. Mientras que la participación activa implica, como su nombre lo indica, una *acción* sobre algo, un hacer, una manifestación respecto a lo que se desarrolla. En ambos casos existe participación, solo que la efectividad de esa participación puede ser mayor en el nivel activo porque hay más posibilidades de incidir en las decisiones y en el cumplimiento de metas previstas.

La diferencia central entre la participación activa o pasiva radica en la concepción de sujeto; es decir, mientras en la primera la persona es el *eje* a partir del cual los demás aspectos cobran sentido, en tanto se reconoce como actor protagónico, con oportunidades y capacidades para incidir y modificar el medio en que actúa; en la participación pasiva el sujeto se concibe en un plano de subordinación, dependiente de lo que el medio le aporta, sin que sea parte relevante de las acciones. Igualmente, se diferencian en el grado de compromiso que se asume con la acción, mientras la participación activa como su nombre lo indica requiere *tomar parte* en funciones y responsabilidades, la participación pasiva no se involucra de manera alguna ni con las tareas ni acciones que se decidan en colectividad.

## 4.2 LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN

En el discurso sobre la participación los ediles expresaron los aspectos que dificultan o limitan el ejercicio participativo para que éste llegue a ser real y efectivo. Estos aspectos son: la ideología, la normatividad legal existente y la organización gubernamental<sup>37</sup>.

### 4.2.1 Los factores ideológicos

El cargo de edil como un cargo de *representación* política, está en estrecha relación con la pertenencia o filiación a partidos políticos quienes, además de dar el aval o respaldo respectivo para la candidatura, también ofrecen las orientaciones o principios básicos que se deben tener en cuenta al momento de ejercer el rol al interior de la comuna, de la administración municipal y del escenario político municipal. Por ello, el rol como edil está mediado por múltiples y diversos intereses: personales, comunitarios, políticos.

La multiplicidad de intereses genera algunas contradicciones entre los actores que, generalmente, no son fáciles de resolver, pues lo que subyace a ellos es una lucha por el *poder*, toda vez que quienes lo ostentan pueden tener acceso a algunas prebendas y garantías, que por supuesto no están dispuestos a ceder.

“Éste es un país de intereses, donde todos los tenemos, entonces cuando yo tengo intereses yo me voy para el lado que más me den” (E2, C10).

“En una ciudad como Manizales y en un país como es Colombia, pues si se ha visto muy restringida la participación, pero más allá, no porque no exista una concepción clara, sino porque efectivamente hay otros asuntos ideológicos en los problemas de poder que son los que no permiten que la verdadera participación se haga efectiva ... Uno no puede ser ingenuo, yo creo en la formación y en el representante comunitario en la medida en que ese personaje es un ser humano, que tiene preocupaciones individuales también, y yo sueño con un país en que ese representante tenga un partido político claro, lo cual de antemano ya se de entrada que *la pelea es por el poder*, entonces yo no tengo ningún problema en ver a fulanito de tal como líder comunitario y a los ocho años verlo hacer parte de una secretaría de Despacho porque me parece un trámite normal porque la pelea es por el poder” (E3, C10)

Es decir, la lucha ideológica entre los partidos es una lucha por alcanzar el poder y mantenerlo, entendido el poder como el acceso y control en los cargos de dirección, cuerpos colegiados e instituciones donde se definen y se implementan las políticas

---

<sup>37</sup> La organización gubernamental hace referencia a las instituciones Estatales que asumen funciones de carácter público.

públicas. Luego, cuando se asumen algunas posiciones o se adelantan ciertas acciones, éstas no están desprovistas de intencionalidades, por el contrario, están dotadas de un alto contenido ideológico desde lo que los ediles consideran debe hacerse, pero también, desde lo que ha sido indicado previamente por sus partidos políticos.

A esto se agrega que, dado que la figura del edil se implementó con el fin de servir de mediador entre las acciones del Estado y la comunidad y de esta forma acercar la comunidad a los procesos de desarrollo, el edil cuenta -en muchos casos- con un gran respaldo de la comunidad que lo ha elegido y éste respaldo es utilizado por los partidos políticos, no sólo para lograr ampliar su fuerza como sector, sino también para manipular algunas decisiones al contar con la mayoría de votos. Por esa razón, la participación va perdiendo legitimidad ante las comunidades al ver como los partidos políticos con mayor fuerza manejan ciertos asuntos en función de los intereses que desean alcanzar.

“De ahí es que digo yo que la participación en este país es muy limitada, porque es que la participación se la manejan al grupo como quiere el representante de turno o del grupo como quiere que sea, por eso la participación pasiva es tan perjudicial porque nos estamos dejando manejar de la gente, de los mismos dirigentes, les hacemos el coro y listo...”

*la participación en todos los niveles nos la manejan, cuando disentimos de algo cambiamos de tema o mochamos, o vamos para otro lado, no nos tienen en cuenta la opinión, entonces se van por una supuesta elección mayoritaria” (E5, C6).*

La fuerza política que va adquiriendo el edil por ejercer su representación genera resquemores entre algunos sectores pues creen que pueden arrebatarle el poder. Es decir, el acercamiento que tienen los ediles con la comunidad y su permanente acción para contribuir a mejorar las condiciones de vida, les permite aumentar su “reconocimiento” entre la gente e incrementar la confianza y el respaldo de la comunidad hacia lo que hace y dice el edil, situación que se convierte en un factor potencial para plantear ciertos asuntos en los escenarios de debate público y ganar, además de fuerza política, fuerza social, que es el respaldo requerido para continuar en cargos de representación. Cuando un edil posee ésta fuerza y reconocimiento, entonces se empiezan a colocar ciertos obstáculos para que no logren sus propósitos y pierdan credibilidad entre la comunidad o, les ofrecen empleos o puestos de trabajo para que hagan parte del grupo político que está en el poder y, de esa forma, contrarrestar la acción que adelanta.

“Una pared que nos la vamos a encontrar es el recelo que a través del Concejo Municipal se palpa, allá hay ciertos sectores que ven en el edil un posible que, rival, sí prácticamente, uno nota que aunque hay algunos sectores que ven con alegría que uno le meta duro a esto, y les gusta y lo felicitan y lo invitan, hay otros sectores bastante recelosos de que el edil que está levantando la comunidad de pronto se vuelva el rival de ellos en las elecciones o les arrebaté el poder.

Otro aspecto importante es el *compromiso* del representante, es decir, que la persona que participa a nombre de la comunidad y uno lo ve, desgraciadamente es que algunos llegan con una gran fuerza de procesos de participación y el Estado muchas veces los llama y los absorbe. Cuando los ve con esa combatividad hace la forma *o de combatirlos o de absorberlos* y se nos han perdido muchos líderes, entonces los pocos que de pronto surgen, uno después los ve dizque al otro lado y uno dice ¿qué paso aquí?, que después la comunidad los ve en el otro lado, cantando en el otro coro” (E1, C6).

Dicha estrategia es una práctica habitual entre algunos sectores políticos que consideran que la participación de las comunidades puede constituir un riesgo político pues no sólo perderían el protagonismo sino la capacidad para tomar decisiones y, a la larga, lo que se genera es una pérdida de interés y motivación entre los actores sociales, al sentirse utilizados por las organizaciones políticas de turno.

De otro lado, la pertenencia o filiación a un determinado sector político indica qué se piensa del país, del municipio, el tipo de inversión que se requiere y de hacia dónde se piensa la ciudad; bajo tales concepciones se adelantan acciones y se establece la inversión de la partida presupuestal en aquellos aspectos que, a juicio de los ediles, mejor le sirven a la comunidad.

“El conflicto sigue estando en los partidos políticos, sí, porque si uno tiene claro que uno vota por un ideal y un programa, uno sabe con qué talante democrático se está enfrentando, es decir, es difícil no particularizar no cierto, pero es claro por ejemplo el partido del que hace pertenece Néstor Eugenio Ramírez y quien es Néstor Eugenio Ramírez<sup>38</sup> haciendo política y uno podría decir fácilmente cuál es su talante democrático, lo mismo podría decir de Emilio Echeverri y de Álvaro Uribe, lo mismo podría decir de cualquier mandatario, porque uno mira su partido, en algunos es más fragmentada su sustrato político e ideológico pero uno más o menos tiene claro quienes son y qué piensan” (E3, C10).

“Un aspecto que me llamó mucho la atención cuando quedé elegido como edil, fue el hecho que quedé haciendo parte de una Junta de siete personas donde seis era de un solo partido, del yepismo, y yo era el patito feo ahí, del grupo de Navarro; sin embargo, me puse a ver que los otros seis mantenían ocupados y yo tenía todo mi tiempo y me puse a coparles todos los espacios a ellos, a ponerles tareas, a ponerles un ritmo y acabamos olvidando el límite de partido, creo que con buena voluntad logré que ellos me reconocieran un espacio, logre ser presidente de esa junta y nos fuimos por encima del partido y hemos llegado a constituir, creo, que uno de los grupos que más se hace presente en las programaciones, siempre se nos

---

<sup>38</sup> Néstor Eugenio Ramírez es el actual Alcalde de la ciudad, Emilio Echeverri el Gobernador del Departamento y Álvaro Uribe el Presidente de la República.

ve juntos a pesar de que estemos en distintos partidos, entonces surge allí una cosa nueva y es que el empeño que le ponga el edil en su comunidad, de pronto puede hacer un pequeño cambio, puede generar un cambio así sea un poquito duro el medio. Creo que también ayudó el que los objetivos que me fijé no fueron llegar allí a presentar una disputa con los otros, una diferencia de quien tenía razón, quien no, *sino que había que hacer* y eso permitió cumplir unos objetivos comunes, empezamos a jalar a las cosas comunes, por ejemplo en este momento estamos invierto la partida global unificadamente para ayudar a dos juntas y logramos doblar la inversión, eso ha generado un cambio de imagen de lo que debe ser el representante a nivel de J.A.L. en una comuna” (E1, C6)

A pesar de que la vinculación a ciertos grupos políticos otorga una posición ideológica y determina la forma de actuación de los ediles, éstos reconocen que como *representantes de una comunidad* deben trascender tales diferencias para pensarse más en función de los retos, objetivos y metas de beneficio común para la población que representan, ésta posibilidad abre otras miradas respecto a la forma de actuar y de entender los asuntos públicos.

#### **4.2.2 La normatividad**

Otro aspecto que limita la participación de los ediles son las *normas* y leyes que regulan su actuar. En primera instancia, porque los ediles poseen las mismas restricciones que cualquier funcionario público, segundo, porque el Acuerdo 059 que rige la acción de las J.A.L en la ciudad está reglamentada con fecha del 12 de Diciembre de 1.990, antes de la expedición de la Nueva Constitución Política, razón por la cual muchos de sus artículos no se ajustan a los principios señalados en la Constitución de 1.991, resultando algo obsoletas. Sólo hasta el año 2.003 se empezó a impulsar por parte de un grupo de ediles una reforma a este acuerdo y se hizo el trámite ante el Concejo Municipal para que apruebe la modificación.

“Hay veces en que hemos estado muy atados al Acuerdo 059 que es el que ha venido regulando esto, inclusive se creo un año antes de que existieran las J.A.L, porque se creo en el 90, el acuerdo que rige a las J.A.L. se ha mantenido ahí, ahí si tendríamos que aceptar los que llevamos un proceso en esto, de que nos aguantamos diez años, dentro de una estructura que pudimos haber cambiado desde antes, se aspira ahora mediante un proyecto de acuerdo cambiar este tipo de pensamiento respecto a las J.A.L., se elaboró el proyecto, es un trabajo que se ha hecho y que se espera se acepte” (E1, C6).

“La gente piensa y no sabe que la ley 617 y la ley 136 hay un montón de cosas que lo tienen a uno amarrado también, porque uno como edil comunero no puede contratar con el municipio ni ninguna entidad pública, privada si, a uno porque le gusta eso y se va metiendo en el cuento” (E6, Cgto.5)



“Cada vez se ve dentro de la participación que aunque la entendamos como un aspecto en el cual la gente debe participar y hacerse cargo de sus propias necesidades la misma ley va reprimiendo esa participación, por qué, porque cada vez dentro de la J.A.L.. cada vez las reformas que se presentan a nivel de esta corporación pública son mucho más fuertes, entonces lo que se está viendo es *sesgada*, es *limitada la participación*, por qué, porque nosotros tenemos muchas inhabilidades en cuanto a que somos ediles no podemos contratar, tenemos ciertas restricciones en cuanto a grado de consanguinidad, la participación de la familia en actividades públicas, en actividades políticas y eso permite que la participación sea limitada a nivel personal como ediles, a nivel comunitario y teniendo en cuenta otros aspectos de participación eso se da en todas las actividades que se desarrollen a nivel de la comuna, entonces pienso que la participación como tal se ve cada vez más limitada por la ley pero a nivel de corporación pública como J.A.L.” (E4. C5).

Adicionalmente, la Ley señala que las JAL desarrollarán las funciones que el Alcalde y el Concejo Municipal les designen, asunto que no se lleva a cabo, dado que no existe un verdadero interés por parte del gobierno local por promover tal participación, toda vez que conciben al edil como un “rival” o como un obstáculo para adelantar los diversos proyectos gubernamentales; en pocos casos se le reconoce al edil el papel de mediador entre el Estado y la comunidad, tal y como lo indica el artículo 131 de la Ley 136/94, en consecuencia con ello, las acciones que adelantan los ediles son débiles y poco reconocidas por las Corporaciones donde se toman las decisiones públicas.

“Hay que entender que la figura de los ediles en Manizales es un asunto mediana o realmente decorativo, no hay unos poderes ni unos deberes claros y eso depende mucho obviamente de dos instituciones, del Ejecutivo Municipal y de la corporación Pública Concejo de Manizales porque por ley, son tanto el Concejo como el ejecutivo el que puede delegar en las JAL ciertas funciones, que no se delegan, porque como los partidos políticos no se han preocupado mucho por las JAL, entonces no creen en eso ... la ley es muy clara en lo que tiene que ver con participación ciudadana y con las JAL, de hecho, la ley dice que el ejecutivo municipal debe brindarle los espacios y las herramientas necesarias para que ellos puedan ser ediles, asunto que no se da” (E3, C10).

Igualmente, aunque la ley establece unos mecanismos de participación ciudadana, no es suficiente con hacer uso de ellos, pues los intereses ideológicos y políticos, mencionados anteriormente, influyen para que éstos no logren tener la incidencia y efectividad que se requiere.

“Uno va y plantea asuntos, pero realmente la institucionalidad llamada Alcaldía de Manizales y la Corporación Pública llamada Concejo de Manizales es muy poco o se toma muy poco en serio lo que nosotros estamos pensando sobre la ciudad, sobre cualquier tema ... entonces uno dice ahí que los mecanismos así estén constitucionalizados, así estén reglamentados desde la ley, *no tienen una fuerza social o una fuerza real* que les permita hacerse valederos, entonces ahí se plantea un problema mucho más grande a nivel de la sociedad colombiana y es que así existan en la ley reglamentados los mecanismos de

participación, incluso así uno haga uso de ciertos mecanismos, puede que no de todos, pero sí de algunos, el poder moral y el poder político que uno tiene es muy pobre, y así es muy duro, muy berraco participar... la ley es muy clara en lo que tiene que ver con participación ciudadana y con las J. A.L., de hecho por ejemplo, la ley dice que el ejecutivo municipal debe brindarle los espacios y las herramientas necesarias para que ellos puedan ser ediles, asunto que no se da” (E3, C10).

### 4.2.3 La Organización Gubernamental

Un último aspecto que indican los ediles como limitante de la participación está referido a la *organización gubernamental*, específicamente la Administración Municipal, porque en los procesos de convocatoria que realizan a la comunidad no siempre se informa con claridad para qué es o qué se espera de ellos, no se valora los aportes de la gente y los funcionarios actúan de acuerdo con sus intereses y los de la administración. Varios ediles sienten que las decisiones están tomadas de antemano y que las instancias de participación que se ofrecen son una ocasión más para ratificarlas y legitimarlas.

“Cuando se invita a participar de los procesos se vuelve un caos, por qué, porque pasa lo del teléfono del roto, invité a esto, pero dijeron que era para esto, cada uno tiene un concepto distinto de la reunión entonces participación no ha habido y cuando llega una participación a una convocatoria del Concejo o una convocatoria de la alcaldía, la reunión nos la han manejado, hay opiniones, hay diferencias, hay cosas, pero no se tienen en cuenta. El Alcalde, el Concejo o el funcionario de turno lleva una idea y la tiene que sacar o la saca para donde él quiere, pero *la participación de la gente que estuvo ahí no la tienen en cuenta, es muy limitada*” (E5, C6).

“Las comunidades son víctimas de falsas convocatorias ... cuando ven que no es el tema que los convocó dicen ah, me metí a la reunión que no era; entonces eso es un delito y la comunidad se frustra y dicen a que me vuelvan a decir mentiras” (E1, C6)

“La misma administración se compromete a ir a unas reuniones y nunca aparece a nada, así sea el alcalde, el secretario, el alcalde fue uno que iba nos visitaba en campaña y ahora ni aparece las narices, .. no se ha visto” (E9, C4).

Así mismo, a pesar de que la JAL como Corporación pública tiene autonomía (desde la Ley) para decidir en qué se invierte la partida presupuestal mediante *Resolución* firmada por los ediles de cada comuna, la ejecución de los proyectos no siempre se realizan en el tiempo previsto e incluso, algunas veces se hacen modificaciones pasando por encima de las decisiones tomadas por esta instancia de participación.

“Nosotros le apostamos este año a la partida doble, es decir, la que nos ofrecieron de que si nosotros hacíamos un proyecto unificado se nos doblaba, metimos un proyecto pero bien lindo, firmado por toda la J.A.L, las Juntas de Acción Comunal y por todos los líderes, con el

visto bueno del alcalde, lo bautizamos, prácticamente lo legalizamos en el Consejo Comunitario, \$42 millones para utilizarlos a favor de dos J.A.C. que tienen las sedes muy deficientes, se unificó el proyecto, se legalizó, se le dio todo el trámite y ayer vinimos y nos dijeron no se puede cumplir, prácticamente a 20 días de acabarse el año, se puede aplicar solo \$19 millones, lo otro no se puede aplicar...

van a cambiar lo que la comunidad acordó, -oigan lo delicado-, que está escrito, está elevado a nivel de resolución y no convocan ni siquiera a los que se van a ver afectados ahí con ese cambio, entonces mi propuesta es que el Estado también estudie como debe participar con la comunidad, es que lo miran de arriba para abajo, cómo va a participar la comunidad conmigo, cómo participa la comunidad con el Alcalde, con el secretario de Desarrollo, con el Personero, pero no miran de arriba para abajo, como participa el Concejo con la comunidad, nos invitan a unos cursos o capacitaciones sobre cómo elaborar un proyecto y eso lo llena uno, pero llega eso allá y ellos lo bolean como quieran, todo el mundo lo manosea” (E1, C6)

Todas estas situaciones conducen a que la comunidad pierda credibilidad ante lo que se propone o se dice, pues la no realización de las obras o las acciones decididas colectivamente conduce a la pérdida de confianza, en tanto se interpreta como simples promesas no cumplidas, de ahí que cuando se hacen nuevamente convocatorias ya la gente no tiene ningún interés, ni motivación para vincularse a hacer algo.

“Lo que pasa es que *se ha perdido mucha credibilidad*, por qué, porque uno convoca a las personas, por ejemplo a mí me ha pasado, uno llega a un presidente de una junta de acción comunal, convoca la gente y resulta que si ha de llegar algunos personajes de la administración, llegan las 6, 7 de la noche y espere pues una hora y uno como el cuento hable y hable con las personas a ver si de pronto aparecen, ya a lo último, y lo llaman a uno, fue que nos pasó tal cosa, esperamos que la próxima convocatoria y la gente dice no yo ya no voy por allá porque esa gente se está burlando de nosotros” (E6, Cgto.5).

“Yo digo porque no hay interés de parte de la comunidad cuando uno la convoca, porque digamos se habla de un proyecto cualquiera y a mí ya me ha pasado y le dice a uno la comunidad: quiubo cuando van a empezar la obra que se va a hacer, yo creo que el otro mes, por tardar el otro mes me dijeron a mí, esperamos, un, mes, dos meses, van cinco meses y uno detrás, detrás de la gente, detrás de las entidades, que hable allí, viene acá, que pasó y son no que vea que estamos acabando de meter esto al plan, estamos acabando de hacer tal cosa... o sea la gente va perdiendo credibilidad y no hay participación” (E8, Cgto.7).

“*La participación* como tal *está muy limitada* porque es que la misma comunidad no participa, la gente es muy dura para convocar, en las reuniones, en todas partes nos vemos los mismos y las mismas caras, así seamos en tres años un período, somos los mismos, la gente no participa de los procesos... A ver es que la gente no cree en las convocatorias, la gente no cree en la política, no cree en la administración, la gente perdió toda fe en cualquier solución de un problema” (E5, C6).

“Yo me reconozco participativo frente a una comunidad que vive en un proceso de sobre información, una comunidad que está cansada de las realidades que vive, entonces a veces en ese cansancio como que está apática, como que está decidida a no participar, entonces frente a eso el proceso se ve frustrado porque por más que quiera el comunero, el edil, invitar a la gente o generar un proceso de participación se le hace más duro, entonces ahí le toca ponerse uno el papel” (E1, C6).

### 4.3 EL PERFIL DE LOS EDILES

Las características personales y el rol que deben cumplir los ediles fueron aspectos planteados en el grupo focal en la conversación sobre la participación, dado que la resignificación de su experiencia los conduce a establecer otro tipo de comprensiones donde se cruzan las ideas o creencias sobre el deber ser y los hechos o situaciones que han vivido a lo largo del período como representantes.

#### 4.3.1 Características Personales

En cuanto a las características personales que deben poseer o desarrollar los ediles se resalta el *compromiso* y la *continuidad* con los procesos comunitarios; es decir, ser edil implica asumir una responsabilidad y un interés permanente sobre los asuntos que acontecen en el barrio, en la comuna, en la ciudad; no se trata de pensar en el bienestar individual, sino por el contrario, procurar el bien colectivo.

“Digo yo que el representante de la comunidad no se debe cansar, tiene que ser incansable, algunos dirían inamable, pero eso hay que hacerlo y lo bonito es que la gente llegue donde uno y le reconozca y le diga yo no entiendo este problema, usted porque no me hace un papelito, yo lo firmo ... la continuidad debe estar en cada uno de los procesos en que hagamos denuncia y asesorarnos para que los procesos vayan por donde deben ser, porque tiene que estar acompañados de una asesoría, no declararse conocedor de todo sino asesorarse y buscar claridad para que lo que uno está tratando de hacer en bien de la comunidad y también comunicárselo a ellos

me parece que uno de los logros más importantes es la *continuidad*, es decir, que no se vuelva esto un destello, que la JAL de tal período que labor tan buena hizo y que se fue y desapareció, que se fue tal líder y se cayó todo, entonces un aspecto para que miremos, es como bregar para que haya un proceso que no se interrumpa, que se mantenga ... el Estado también debe buscar como fortalecer lo que la ciudadanía va logrando, lo que las comunidades van logrando allá en su interior como participación y reforzarlo,” (E1, C6).

El edil o comunero debe ser la persona que acompañe a una comunidad en la resolución de las situaciones o necesidades que se presentan en el sector, vigilar porque se brinden soluciones adecuadas y sobretodo, procurar por promover la participación permanente de la gente en las tareas que se ejecutan, así como respetar las decisiones que hayan sido tomadas de manera conjunta.

“Ser edil es jugarle a ganarme la gente, compartir, acompañar, sensibilizarme frente a lo del otro y el compromiso, entonces pienso que está muy vinculado al sentimiento íntimo de uno, de querer estar” (E1, C6).

“La participación del líder debe ser muy acorde con lo que opina la comunidad, si la comunidad piensa algo o tienen un proyecto X para realizar y el líder no piensa igual, o quiere cambiar las cosas ya cuando estén concertadas, no se va a llevar bien el proceso, entonces el edil debe estar muy acorde con lo que dice la comunidad” (E8, Cgto.7)

De igual forma, el edil debe mantener una *actitud combativa*, no en el sentido de estar peleando por todo, sino como expresión de inconformidad y dispuesto a hacer lo que se requiera para ayudar a resolver situaciones o problemas que se presentan con la comunidad.

“Yo me siento más que agresivo, me siento combativo, he procurado mantenerme combativo, reconozco que la agresividad me cierra caminos y he escogido más frente a mí actitud de agravio con el Estado por los conflictos que nos crea en las comunidades es una actitud combativa, acepto las invitaciones, voy a donde me invitan, al Club Manizales o donde sea, voy allá, pero voy siempre con el fin de combatividad a ver qué es lo que van a decir y qué voy a contradecir” (E1, C6).

Las características de tipo personal son factor fundamental para el ejercicio participativo pues, aunque cualquier ciudadano puede hacer uso de las instancias y mecanismos de participación, para hacerlo efectivo requiere actitud, disposición, motivación y conocimiento sobre las implicaciones de su actuación; más aún si se tiene en cuenta que el asumir un cargo de *representación* implica asumir compromisos y responsabilidades que afectan a una colectividad, de allí la importancia de ofrecer formación en socialización política, para que la participación llegue a ser una forma de vida presente en los diversos ámbitos de la vida.

#### **4.3.2 El Rol de Edil – Comunero**

En cuanto al cumplimiento de las funciones señaladas en la normatividad para el cargo de edil – comunero, el grupo de informantes reconoce con claridad que ni la comunidad ni los líderes comunitarios cuentan con las suficientes herramientas conceptuales y técnicas para que su actuación logre ser suficientemente efectiva según lo estipulado en la ley; pero tampoco existe un interés real desde los gobiernos locales o la institucionalidad Estatal para promoverla.

Al respecto, los ediles indicaron que una de las mayores dificultades para ejercer adecuadamente este rol fue el desconocimiento de lo que significaba el cargo y sus obligaciones, porque la decisión de ser edil en pocos casos fue una decisión autónoma, ésta obedeció a una motivación de un grupo político que los impulsó para que se vincularan a determinada campaña electoral, sin conocer a qué se iban a enfrentar ni la responsabilidad social que subyace.

Con base en esta experiencia, los informantes señalan que para que pueda darse un buen nivel de participación desde las JAL y puedan cumplir adecuadamente este cargo, se requiere de un *conocimiento* de la Ley que define las funciones de los ediles, los mecanismos de participación, el manejo institucional de las diversas entidades del municipio, y sobre los temas básicos de la alta política de la ciudad: Servicios Públicos, Salud, Seguridad Social, Educación, entre otros.

“Yo quedé comunera y yo no sabía qué era eso, a mí nunca me hablaron de eso, a mí solo me dijeron ponga su nombre aquí , listo, quiere ser una representante de la vereda, sí, ah bueno apúnteme ahí, *pero me colabora con tal voto*, ah bueno, y por quién hay qué votar?, listo. Yo no estaba interesada en nada de eso ni nada, ya me empezaron a llamar para reuniones y cómo yo no estaba haciendo nada, yo iba. Después entramos a un curso que nos dio la ESAP, que fue cuando los conocí a todos y cuando empecé ya por amistad a participar, pero sinceramente, una participación que hablaban y yo no decía nada porque yo no entendía absolutamente nada, yo no sabía qué era eso” (E7, Cgto.7).

“Aquí en Manizales hay un afán de protagonismo, impresionante, hay mucha gente que quiere figurar como presidente de la JAL, como presidente de la JAC, quieren figurar como comuneros y ni siquiera saben qué es ser comunero, ni tienen vocación de liderazgo, no tienen nada, pero quieren figurar y en eso sí debería haber una claridad y un reglamento para que los futuros ediles cuando se postulen como ediles, pues que *al menos tengan un conocimiento de qué es ser edil* y un compromiso con la comunidad, que tengan *sentido de pertenencia por su comunidad*, pero aquí hay una cantidad de gente que se hace elegir comuneros y nunca asisten a nada, es que no participan en absolutamente nada y se convierten –aparte de eso-, en unas mulas atravesadas en el camino para los demás comuneros que quieren trabajar” (E9, C4).

El conocimiento sobre los temas básicos facilitaría al edil cumplir con el rol de intermediario entre la Administración Municipal y la comunidad, de tal forma que pueda convertirse en un verdadero “representante”, que interprete en forma adecuada el sentir de la gente y sea capaz de traducirlo en los términos legales requeridos para lograr tener acceso a los bienes, servicios y recursos requeridos.

“Yo creo que nosotros somos como ese puente entre la comunidad y la administración y ante los entes privados y organizaciones que hay hoy en día, hay infinidad de cosas que uno no sabe, a todas partes donde uno va le hablan de ONG’s y cosas y nosotros somos como ese puente entre la administración y la misma comunidad” (E6, Cgto.5)

“El edil deber ser el palabrero, el que es capaz y le gusta oír la preocupación de la gente y volver eso un texto e ir a llevarlo allá en derecho de petición, en acción de cumplimiento, en acción popular, en tutela ...” (E1, C6).

Adicionalmente, el *bajo perfil* de algunos ediles producto del desconocimiento frente a la norma y la institucionalidad, hace que la participación no logre ser efectiva porque los funcionarios aprovechan el desconocimiento del representante de la comunidad para controlar las situaciones de acuerdo con los fines que se quieren lograr. De ahí que los ediles deban tener un conocimiento acerca de su rol, de su papel en los procesos de desarrollo, así como contar con un conocimiento técnico sobre lo que se hace, sobre lo que implica ser representante en instancias como los Comités de Desarrollo y Control Social, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el Consejo Municipal de Planeación, los Presupuestos participativos, entre otros.

“Si bien la comunidad debe aportar las decisiones yo creo que las tiene que saber aportar y en cuanto digamos a estos consejos y frente a todas estas instituciones, lo mínimo que debe tener el representante de la comunidad es *saber* a qué se va a atener y tener conocimiento de lo que va a representar, porque sino que, ahí no hay nada, porque va a estar sometido a una serie de técnicos, los funcionarios de la administración son muy técnicos y les falta esa sensibilidad social como de traducir lo que dice, lo que plantea la comunidad y llevarlo a los términos jurídicos, que eso no lo hacen ellos, ellos ven al representante de la comunidad como esta silla, lo dejan hablar como tal, pero *sus argumentos no tienen peso a la hora de tomar decisiones*, no la tienen, el por qué es porque el representante desafortunadamente no tiene ni el perfil ni el conocimiento básico del por qué está allá” (E2, C10)

“La imagen de los ediles son gente que tienen un perfil muy bajo, lo que decía ahorita don Jorge, es que el delegado de tal cosa para tal institución es un hombre que técnicamente no conoce y no es que – y aquí si quiero ser claro-, y no es que la política se tenga que volver de técnicos, para nada, yo no soy de ese perfil, yo no creo pues que necesitemos saber a profundidad como es que se cobra hasta una gota de Aguas de Manizales, yo creo que hay temas de participación ciudadana que son muy generales que una persona que haya estado metida en esos asuntos debe saber” (E3, C10).

“Cuando nos convocaron y nos citaron para el proceso del POT., yo me propuse elaborar con los vecinos un diagnóstico, y en ese momento nos dijeron que el POT iba a ser ambiental e hicimos un diagnóstico ambiental de la comuna 6 y dije me voy a meter a esto hasta el final a defender los bosques de la comuna 6 y las aguas de la comuna 6 y en el camino fui viendo como nos fueron decantando, nos fueron cambiando toda la propuesta inicial y me acuerdo que le mandé al personero –Fabio Cardona León-, una carta pidiéndole exactamente de que vigilara que en el proceso del POT no fueran más valiosos ni más valorados los conceptos de los técnicos que de los ciudadanos, que él mandara un delegado que estuviera allí vigilando que en ningún momento un técnico pusiera por debajo un ciudadano, simplemente porque tenía conceptos técnicos y que los conceptos que presentara cada ciudadano los valoraran y

los tradujeran al lenguaje técnico, pero que no fueran los técnicos allá a por debajar a los ciudadanos” (E1, C6)

Como puede apreciarse, la práctica participativa se entrecruza con diversos factores de orden personal, social, político y cultural, asuntos que deben contemplarse con cuidado en la perspectiva de consolidar una cultura ciudadana que reconozca a la participación como estilo de vida y promoción del desarrollo.

Aunque los ediles reconocen e identifican con claridad cuál es el papel que deben jugar en el marco de los procesos de desarrollo comunitario y local, plantean la necesidad de que se les *otorgue reconocimiento social* y se valore las acciones que realizan, más allá de concebirlos como simple agentes que "hacen mandados o favores", sino que los ediles sean vistos como actores importantes para la planeación y ejecución de proyectos de incidencia en la ciudad y se les incorpore de manera decidida en los procesos de desarrollo, tal y como está contemplado en la norma.

“En general se requiere de *Voluntad política y el status que debe tener cada edil*, porque desafortunadamente nosotros nos convertimos como en los mensajeros de la gente, de la comunidad, para hacer favores, pero si conociéramos la ley, no el 100% pero si conociéramos mucho de ella, la haríamos valer y yo pienso que ahí está de verdad la forma de participar, las herramientas legales existen y yo pienso que en la medida que la comunidad le dé a entender a sus gobernantes que hay unos gobernados que conocen la ley, ellos van a adquirir otro punto, pero si nosotros seguimos en lo mismo, haciendo favores, en pedir el parque, en pedir una bombilla, en pedir el SISBEN, no pasamos y ahí nos vamos a quedar, pero si en vez de esos favores estamos construyendo ciudad y estamos participando realmente de situaciones y decisiones que la ciudad necesita, ellos van a ver que los ediles tienen toda la razón... el edil tiene que trascender, primero conocer su ley, segundo conocer su municipio y con esos puntos participar en muchas de la toma de decisiones de la ciudad y de construir ciudad” (E2, C10).

“Uno no puede volverse ese mandadero de las personas por el murito, por no se qué, yo soy un hombre que cree que un edil debe ser otra cosa y debe estar peliando por otros asuntos, digamos también los temas de la alta política de la misma ciudad: el tema del agua, la seguridad social, una cantidad de cosas que yo creo que los ediles se pueden meter en eso” (E3, C10).

Aún prevalece la imagen tradicional acerca de lo que son los representantes comunitarios, propia del modelo de democracia representativa, en donde los líderes constituyen el puente mediador para hacer favores políticos a cambio de prebendas, sin que haya sido posible trascender a la acción y en la organización de la estructura institucional, la concepción de una política de desarrollo que valore los procesos participativos como verdadera estrategia de mejoramiento de las condiciones de bienestar social, económico, político y cultural en una región.



#### 4.4 EL SENTIDO DE LA PARTICIPACIÓN

Parte de las preguntas orientadoras del grupo focal indagaban sobre cuál era el *Sentido* de la participación para los sujetos de la investigación. Al respecto, los ediles manifiestan que el sentido de la participación consiste en entender que es algo que hace parte de la vida, *una forma de vivir* independiente de que se esté en un cargo de representación, porque lo que le da sentido es poder ayudar a la gente, sentir que se hacen aportes para ayudar a construir una sociedad mejor.

Participar cobra sentido en la medida que se reivindique y se comprenda la importancia de construir *colectivamente* la sociedad que se desea, de superar el interés individual que prevalece en la actualidad, para rescatar el sentido de grupo, de sociedad, de lo público, sólo así será posible hacer las transformaciones que la comunidad espera.

“Esto no está condicionado a que uno esté en una representatividad, sino a que uno lo sienta, por encima del número de apoyos que uno tenga, que uno al día siguiente se levante con el mismo espíritu a tratar de empujar el tren que está varado, que uno sienta, y uno se tiene que ayudar, darse palmaditas uno mismo” (E1, C6).

“El sentido de la participación o por qué seguir participando es porque independientemente de las condiciones de vida que nos hubiese tocado a muchos, que son muy diversas, en un país y en un hemisferio como el que nos tocó vivir a nosotros como en América Latina, pues yo soy un profundo convencido que *esto no lo arreglamos sino todos*, cierto, entonces seguir participando porque solo la colectividad, solo el sueño, la perspectiva de un sentido social y unos asuntos públicos que superan a veces los individuales es necesario que todos estemos generando opinión, participando, yo creo que los asuntos que se ven reflejados a nivel individual, o sea las quejas, los problemas que nosotros tenemos no son más que un reflejo de una queja o de un problema que es a nivel societal mucho más grande; yo creo que eso lo arreglamos apunta de participación, participar directamente, participar indirectamente eligiendo buenos dignatarios, unos buenos representantes, unos buenos gobernantes, entonces yo creo que el sentido de la participación hoy a pesar de un panorama tan oscuro es creer que desde las posibilidades que cada cual tiene, desde los deberes, los derechos y los poderes que cada ciudadano tiene en su contexto, pues si ese aporta algo vamos a tener una sociedad mucho más diferente” (E3, C10).

Para otros actores la participación cobra sentido en la medida en que las acciones realizadas se vean reflejadas en *resultados* concretos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida en que se encuentra la comunidad, que a través de la gestión en las diversas instituciones se pueda decir que se mejoraron muchas de las cosas que existían y que la comunidad cuenta con nuevas y mejores oportunidades.

“El sentido de participar se refleja en parte en *los resultados* de esa participación, si yo participé como comunero durante seis años y tuve algunos logros para mi comuna, yo creo que esa participación tuvo algún sentido, pero si yo no logré nada para mi comuna, creo que fue en vano mi participación... *el sentido de participar se refleja en sí en los resultados que se obtengan.*” (E9, C4).

“Yo creo que sentido viene de *sentir* y el sentido que tiene la participación es que las personas que participan logren esas mínimas condiciones de calidad de vida a nivel de su comunidades, el sentido de participar radica en eso, es llegar al mínimo de condiciones a través del cual la gente satisfaga sus necesidades y que se encuentre en las mínimas condiciones a través de las cuales yo pueda decir, me siento bien, en mi comunidad falta un puente, cuáles son las causas y consecuencias que tiene que falte un puente, de que algún día hablando y gestionando yo pueda lograr que la Administración o la Secretaría de Obras logre construir el puente y así sucesivamente con cualquier situación o caso que se pueda presentar” (E4, C5).

Finalmente, la participación tiene sentido en la medida que contribuya a superar las injusticias e inequidades, mediante procesos de educación y formación con las personas, si esto se hiciera, cada vez más personas se vincularían a los procesos que se adelantan y esto se convertiría en una oportunidad valiosa para que los sectores tengan acceso a mejores condiciones de las que actualmente poseen.

“Uno muchas veces ve las injusticias que se cometen, entonces uno se mete a este cuento como una forma de que la comunidad se vaya enterando, porque uno todo lo que aprende, no debe quedarse con eso, tiene que darlo a conocer también para que la comunidad o las personas se interesen, porque toda la comunidad tampoco le gusta mucha cosa, usted habla de lo político y de papá gobierno y la gente está decepcionada, pero es como tratar de vincular a las personas y ese sentido de participar en uno es como lograr *jalonar muchos recursos y mejorarle la calidad de vida*, en el caso de nosotros, la zona rural que es la que siempre ha estado como más desprotegida de papá Estado y de muchas otras entidades que también se pueden vincular como la privada, uno busca esa forma de meterse ahí” (E6, Cgto.5).

#### 4.5 LA PARTICIPACIÓN: ENTRE LA ACCIÓN Y LA DECISIÓN

Dado que el concepto participación en esta investigación está en estrecha relación con la acción que la hace posible y a través de la cual se le otorga significado, los discursos de los ediles para referirse al concepto estuvieron centrados en la descripción de aquellos elementos que le dan sentido desde su experiencia y a su vez, en aquello que consideran debe ser. Es decir, los referentes oscilan entre lo que es (vivido) y lo que se espera que sea (deber ser).

Al respecto, se aprecia que el concepto de participación está ligado a otra serie de conceptos a partir de los cuales se configura, no es un concepto unívoco que se utilice de manera indistinta, o en la práctica se realice de la misma forma; por el contrario, éste adquiere connotaciones y características específicas según el *actor* que participa de acuerdo con el *rol* que desempeñe en determinado momento, al *escenario* donde se actúe y fundamentalmente al *interés* o fin que media la acción.

Puede decirse que una de las mayores dificultades para precisar el significado del concepto radica en las múltiples interrelaciones que conlleva, por ello, cuando se habla de los *niveles* o *formas* de participación, se hace mención a los tipos de participación y el propósito de ésta. Esto se evidenció al momento de cruzar las categorías empíricas surgidas de los discursos emitidos por los ediles, con las categorías teóricas que habían sido definidas previamente, bajo categorías comunes que definen la participación como: *obtener información, tener iniciativa, concertar o negociar, tomar decisiones y resolver situaciones*.

Cada nivel de participación se corresponde con una concepción de participación. Si se asume como acción en sí misma, como posibilidad de argumentación, como capacidad para concertar, como desarrollo de la autonomía o como estilo de vida, entonces el nivel de participación irá desde hacer solo presencia física hasta la posibilidad para expresar opiniones, puntos de vista, argumentar los planteamientos, convencer a los otros de que ciertos planteamientos son válidos e importantes y decidir colectivamente aquellos asuntos de relevancia para la población. Es importante aclarar que tales concepciones se

retroalimentan permanentemente, no se excluyen, sólo que en el ejercicio participativo, según las características específicas en que se lleve a cabo la participación, la acción puede trascender a niveles como la *decisión colectiva* o quedarse en el nivel básico de *obtener información*.

En consonancia con lo anterior, algunos ediles indican que la participación es una posibilidad para argumentar y exponer de manera amplia los puntos de vista sobre determinados temas importantes para la ciudad y debatirlos en el escenario público o en las instancias de participación definidas para ello, haciendo uso efectivo de la *palabra* como medio de expresión, en donde se puede convencer desde la argumentación (E2 y E3); otros consideran que la participación con voz pero sin voto se constituye en una falacia, en tanto la argumentación carece de sentido si no logra expresarse en las decisiones que se toman y que son de interés colectivo (E1).

Otros ediles en cambio sitúan la participación como posibilidad de *acción*, es decir, se participa cuando se hace, pero esa acción debe verse reflejada en *resultados* como el mejoramiento de las condiciones de vida actual y para ello se requiere concertar las motivaciones e intereses de la comunidad (E2, E4, E5, E7 y E8), con las pretensiones gubernamentales. Esta acción está muy ligada al ámbito de lo comunitario porque allí se refleja con mayor claridad los resultados de la acción desarrollada, porque es la comunidad la que ofrece el respaldo social que se requiere para adelantar la acción y porque es *por y con* la comunidad que se realizan las acciones y es ella quien recibe en forma directa los beneficios obtenidos.

La participación inicia desde el momento mismo que se asiste a algún evento, pero tal asistencia lleva implícita una intencionalidad, en tanto se espera obtener algo (información, beneficio personal o grupal, ejecutar alguna acción, entre otros); el interés siempre media la acción que se lleve a cabo en cualquier ámbito en que se desarrolle la vida humana. Ahora bien, el interés que media la acción responde a las expectativas individuales o grupales, así como al tipo de situaciones o necesidades que se requieran resolver y en consecuencia, el grado de compromiso con la acción estará acorde con dicho requerimiento

situacional. A mayor expectativa o necesidad, mayor será el compromiso asumido con la acción.

Aunque los ediles no desconocen que todas estas formas de participar son válidas e incluso tratan de promoverlas con sus representados, ellos hacen una clara distinción acerca de lo que esperan de la participación desde su rol como ediles y es la posibilidad de *incidir* de manera directa en los asuntos públicos de interés y relevancia para la ciudadanía Manizaleña. Ser edil es un rol que implica *ejecutar* diversas acciones de todo orden, dado que las funciones legales así lo establecen, sin embargo, muchos ediles manifestaron que algunas de esas acciones se llevan a cabo para responder a unos compromisos normativos pero poco se reflejan en las decisiones que se toman en los cuerpos colegiados o en las instituciones de carácter público.

Tal situación evidencia también la dicotomía que ha vivido el ejercicio participativo en las últimas décadas pues, aunque durante los años 90 se impulsaron diversos mecanismos e instancias de participación para facilitar y promover la vinculación de la población en decisiones públicas locales, la misma normatividad restringió la labor a funciones de fiscalización, información, consulta y presentación de iniciativas, a lo que se agrega el control ejercido por los gobiernos municipales, para ejecutar sus programas de gobierno de manera unilateral y dejando un papel consultivo a las organizaciones de base y los representantes comunitarios.

Un factor común que se expresa en los significados de participación es la referencia de que *Participar es Decidir*, casi puede decirse que éste constituye el núcleo central al definir el concepto, porque es en las *decisiones* donde se evidencia el alcance del ejercicio participativo y porque con base en ellas se puede ejecutar y hacer realidad las propuestas planteadas.

Se llama la atención en este aspecto porque hay una demanda enorme por parte de los ediles para que sus actos, sus gestiones y en general el desempeño de su labor, sea reconocida por las diversas instancias gubernamentales y las instituciones públicas, dado que, a pesar que desde la ley están definidas una serie de funciones, éstas no adquieren el reconocimiento social que ello implica. Así mismo, esta exigencia se

acompaña de un reconocimiento por parte de los actores acerca de la necesidad de poseer un *conocimiento específico* en temas de ciudad, política y normas que permitan al edil, no sólo cumplir con el papel asignado, sino incluso contar con elementos de juicios para debatir y argumentar aspectos decisivos para el desarrollo local, de tal forma que la representación política y ciudadana sea legitimada por las instancias decisorias.

De igual forma, aunque hay una identificación explícita acerca de la participación como estrategia o mecanismo para fortalecer la *democracia*, los conceptos y las ideas referentes que se usan para describir la participación se hace más desde conocimientos *cotidianos* que han sido adquiridos por el desempeño mismo del rol de edil o porque en la interacción con algunos actores que poseen más experiencia, han alcanzado aprendizajes acerca del papel que deben jugar en la representación que desempeñan.

En términos generales puede decirse que existen algunas dificultades de los ediles para establecer categorizaciones o generalizaciones del concepto<sup>39</sup>. La gran mayoría de ellos hablan *ejemplificando* experiencias que muestran aquellos aspectos que lo definen o lo componen, pero no usan términos o categorizaciones más amplias desde teorías o marcos conceptuales de mayor construcción cognitiva.

Dados los múltiples escenarios en que se participa y las variadas formas para hacerlo, en todo momento de una u otra manera se está participando, aunque no necesariamente de manera consciente; sin embargo, en la finalidad de la participación (el para qué) es donde está la verdadera esencia de la participación, pero también la esencia de lo que somos como seres humanos con sueños, metas e intereses por cumplir, para alcanzar una sociedad con oportunidades para todos, donde logremos trascender hacia el significado de lo *Humano*.

---

<sup>39</sup> Ver los Esquemas de representación de los conceptos de cada edil, en el Anexo No. 4

## CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta los resultados del estudio se concluye que:

1. Existen diversos significados del concepto participación de acuerdo con el *sentido asignado* por los actores, las diversas lecturas que se hacen de lo que acontece en la realidad social y política de la ciudad y la multiplicidad de intereses que se ponen en juego. Estos elementos se conjugan para dar como resultado una heterogeneidad de actores, discursos y prácticas participativas, todas realmente válidas como parte de lo que ha sido la constitución y consolidación del ejercicio participativo.
2. Analizar el concepto de participación desde el discurso emitido por los ediles permitió reconocer las distancias que existen entre los imaginarios construidos por los representantes de las comunidades y lo que acontece en la práctica cotidiana de la participación. Tal reconocimiento constituye un factor importante para aproximarse a la comprensión de las prácticas sociales en la definición de la realidad sobre lo que se espera que el Estado haga o deba ser, pero a su vez, orienta la comprensión que se tiene de la vida social y las limitaciones que han existido para que ante un propósito que –al menos en el plano del ordenamiento jurídico-, es parte esencial en la orientación del quehacer ciudadano.
3. Para los ediles la cuestión central respecto a la participación está en el *alcance* que ésta tiene y la delimitación clara de tareas y funciones que se deben ejercer de acuerdo con el rol que se tenga. En el caso específico del rol de edil o comunero, la participación se hace efectiva en la medida que logra impactar las *decisiones* que se toman en los órganos de representación política (Concejo municipal, Administración Municipal) y, en la definición de políticas públicas que orientan los procesos de desarrollo local.

4. Los niveles y modalidades de participación tienen mucho que ver con el concepto que se tiene de la misma. Las nociones implícitas o explícitas que manejan los ediles varían en su contenido y en el alcance que se le asigna a su ejercicio. Al respecto puede decirse que existen dos grandes enfoques: el primero la concibe como un ejercicio para hacer presencia, obtener información sobre lo que acontece en el entorno mediato y como medio para ganar beneficios (individuales y/o colectivos), pero con bajo grado de compromiso frente al cumplimiento de obligaciones y responsabilidades, dado que el grado de frustración y desconfianza que existe en el imaginario colectivo no hace posible trascender la acción. El segundo enfoque, concibe la participación como un fin en sí misma y como medio para fortalecer la democracia, para lo cual es necesario contar con un conocimiento informado sobre la norma que regula el ejercicio participativo, sobre la institucionalidad local y sobre los mecanismos e instancias de acción de la vida pública; así mismo, requiere un alto grado de compromiso con la generación de propuestas e iniciativas, en la toma de decisiones y en la puesta en marcha de planes, programas y proyectos para impulsar con mayor fuerza la representación de ediles y su posibilidad para insertarse en los procesos de planeación del desarrollo.
  
5. Las ideas o creencias sobre participación están ligadas al quehacer en el ámbito comunitario, dado que el desempeño de la labor de ediles está en estrecha relación con la acción en el marco de las comunidades de base y, paralelamente, desde lo comunitario hacia la vida social de la municipalidad. No obstante, la concepción de municipio y comuna sigue siendo estando un poco restringida, en tanto los proyectos y propuestas emitidas por los ediles son para alcanzar beneficios para la comuna que representan, pero aún no ha sido posible unificar objetivos comunes frente a la apuesta de *construcción de ciudad* y de lo que ello significa al concebirlo más que como un espacio geográfico, como un espacio socio cultural y político institucional. Esta limitación, probablemente, constituye uno de los factores centrales para que los ediles como organización de base, aún no hayan alcanzado incorporarse significativamente a los procesos de planeación y desarrollo local, pese a que ésta es una de sus mayores expectativas.



6. Las prácticas y discursos de participación de los ediles reflejan el contenido político e ideológico de los modelos de democracia representativa y participativa y más aún, son los ediles como uno de los actores sociales de base, quienes a través de sus comportamientos y conductas con las comunidades consolidan y perpetúan las prácticas políticas vigentes y son los que pueden llegar a transformar y establecer nuevas formas de ejercer la representación política, en la consolidación de la institucionalidad que requiere el país en el marco de los procesos de desarrollo actual.

## RECOMENDACIONES

Múltiples y diversos son los intereses que motivan el desarrollo de procesos de investigación, entre ellos, ahondar en el conocimiento de la realidad para desentrañar y comprender sus sentidos y significados, pero a su vez, para que tales comprensiones orienten la realización de acciones que permitan avanzar hacia la construcción y consolidación de una nueva sociedad.

Desde tales propósitos, a continuación se plantean una serie de recomendaciones teórico – metodológico que posibiliten adentrarse en el conocimiento de un tema complejo, diverso y actual como lo es el tema de la participación y suscitar -al menos- inquietudes entre los actores involucrados en la promoción y consolidación de procesos participativos de tal forma que la participación llegue a ser efectiva y eficaz en los niveles y esferas que se desea impactar.

**Desde lo metodológico:** Es necesario remitirse a la *práctica* entendida como la puesta en marcha y la concreción de la participación en acciones reales en determinados escenarios de la vida política. Tal consideración obedece a que los sujetos de la investigación son actores claves en la construcción de procesos participativos, luego, las recomendaciones apuntan a ofrecer algunos lineamientos que puedan contribuir a la cualificación de su rol, en términos de su actuación política como alternativa al desarrollo desde los actores populares.

En primera instancia, se recomienda la realización de procesos de *capacitación y formación* con los ediles, y con la población en general, de tal forma que se ofrezcan unos conocimientos legales, técnicos y humanos, que promuevan el ejercicio participativo, en tanto no es suficiente con el conocimiento adquirido en la cotidianidad de su ejercicio, dado que el desarrollo normativo y los requerimientos técnicos sobre los que se sustenta la organización y funcionamiento del Estado, exige conocer los mínimos procedimientos para acceder a los diversos espacios y escenarios de participación.

Los procesos de capacitación pueden acompañarse con el fortalecimiento y la puesta en marcha de programas y proyectos que formen en socialización política, tal y como se plantea en la actualidad con la formación en competencias ciudadanas. En especial, debe tenerse en cuenta que la formación política y ciudadana no se refiere exclusivamente a la concepción jurídica que define la “mayoría de edad” para incidir en los asuntos públicos, sino que el desarrollo de la ciudadanía estaría incorporado como parte inherente de la actuación del SER. Más aún cuando la consolidación de la democracia participativa demanda de una formación para asumir posiciones críticas, empoderadas que permitan un ejercicio efectivo y digno del rol de ediles para representar las necesidades de desarrollo de las minorías.

En lo que respecta al rol específico de *ediles – comuneros*, la Administración Municipal a través de la Secretaría de Desarrollo Comunitario debe incorporar como parte fundamental de los temas de capacitación el conocimiento de la *institucionalidad* municipal: entidades descentralizadas y sus funciones; requerimientos jurídicos, técnicos y operativos en los que se fundamenta la acción del sector público y privado; políticas, planes y programas en los que se apoya la acción gubernamental y el reconocimiento de la normatividad sobre participación en el país y la forma como opera en el ámbito municipal, departamental, regional y nacional.

Adicionalmente, el *énfasis formativo* debe centrarse en lo correspondiente a procesos de planeación del desarrollo y la formulación de planes de desarrollo local, lo cual otorgaría sentido al quehacer de los ediles y de los representantes de la comunidad. Igualmente, debe dársele operatividad a las instancias de participación creadas por la ley y efectivamente conformadas, mediante la aplicación de estrategias de trabajo que promuevan la corresponsabilidad entre los Entes gubernamentales y los Ediles; para ello, se requiere que la *argumentación y concertación* de intereses de la comunidad y sus representantes con los representantes políticos y los gobiernos locales sea un ejercicio válido y real; otorgar mayor autonomía a los representantes comunitarios (ediles) en la *toma de decisiones* y promover redes y alianzas que generen confianza entre los diversos actores y recuperen la legitimidad del actuar en el escenario público; de esta manera, podrá evidenciarse el alcance y el impacto de la participación para la vida cotidiana.

**Desde lo teórico:** Lo teórico se entiende como el avance en la generación de conocimiento científico en torno al papel de la participación para el desarrollo. Al respecto, dado que los estudios e investigaciones sobre participación son múltiples y de diversa índole, se sugiere, por un lado, indagar sobre las *representaciones sociales* de participación de los ediles, para explicar el papel que han jugado las Juntas Administradoras Locales desde su creación hasta la actualidad en la gestión pública y entender las prácticas sociales que dificultan el posicionamiento de los ediles pese a que están creados los espacios para el desenvolvimiento de su papel; de igual forma, un estudio comparativo de lo que ha significado la experiencia de ediles y su impacto en los procesos de planeación desde una perspectiva regional puede servir como insumos para la definición de políticas públicas desde los actores de base.

Por último, valdría la pena hacer una indagación acerca de los presupuestos participativos y la formulación de planes de desarrollo local que, aunque significan un avance importante en los procesos de planeación, aún no se evidencia el impacto en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AUSUBEL, D. P., NOVAK, J. D. Y HANESIAN, H. 1989. Psicología educativa: Un punto de vista cognitivo. 2ª ed. México, Trillas.

BENLLOCH, Montse. Desarrollo Cognitivo y teorías implícitas en el Aprendizaje de las Ciencias. 1997. Gráficas Rógar. Madrid España.

BERGER Y LUCKMAN. La sociedad como una realidad subjetiva. En la construcción social de la realidad. Buenos Aires.

BOBBIO, Norberto. El futuro de la Democracia. 2000. México. Fondo de Cultura Económica. D.F.

CAMPOS HERNANDEZ, Miguel Ángel; HERNANDEZ, Gaspar. Representación y Construcción de Conocimiento. Universidad Autónoma de México. 2002.

CAMPS, Ferrán. Participación Comunitaria y Gestión Alternativa de Conflictos. Mimeo. S.f., s.l.

Construcción del Conocimiento escolar y análisis del discurso en el aula. Compilación: Diada Editora SL. No. 45. 1.987. Sevilla – España.

CORTINA, Adela. Ética Aplicada y Democracia Radical. 2001. Madrid, Editorial Tecnos.

De VEGA, Manuel. Introducción a la Psicología Cognitiva. 1998.

DÍAZ, Bordenave J. Conferencia sobre comunicación alternativa y participativa. Bogotá, Universidad Javeriana, 1982.

DURKHEIM, Emile. Las Reglas del Método sociológico. Fondo de Cultura Económica. México. 1986.

ESTANNY, Anna. Vida, muerte y resurrección de la conciencia. 1999.

GARCÉS LLOREDA, María Teresa. La Participación Ciudadana en la Planeación. pp. *En: Participación Ciudadana en la Planeación del Desarrollo Municipal, Distrital y Nacional*. 2001. Bogotá.

HABERMAS, Jurgüen. La Inclusión del Otro. Estudios de Teoría Política. 1999. España, Paidós.

H AidAR, Julieta. Análisis de Discurso. Mimeo. Gedisa. Barcelona, España 2000.

HALLIDAY, M.A.K. El Lenguaje como Semiótica Social. La Interpretación social del lenguaje y del significado. 1994. Santafé de Bogotá. Fondo de Cultura Económica.

LUCKMANN, Thomas. Teoría de la Acción Social. 1996. España, Paidós.

LUNA, María Teresa. La Aproximación Comprensiva a los textos, algunos problemas que plantea el análisis. Mimeo. 2.003.

MARDONES, José María. Filosofía de las Ciencias Humanas y Sociales. 1991. ANTHROPOS.

MARTÍNEZ, María Cristina. Análisis del discurso. 1.997. Universidad del Valle, Cali – Colombia.

POZO, Juan Ignacio. 1996. Teorías Cognitivas del Aprendizaje. Madrid: Ediciones Morata.4ª edición.

RIVIÈRE, A. (1987). El sujeto de la psicología cognitiva. Madrid, Alianza Editorial.

VAN Dijk. El discurso como estructura y proceso. Estudios sobre el discurso, una introducción multidisciplinaria. 2000. Volumen I. España: Gedisa.

\_\_\_\_\_. El discurso como Interacción Social. Volumen II. España: Gedisa.

VELÁSQUEZ, Fabio. Crisis Municipal y Participación Ciudadana en Colombia. pp. *En: Revista Foro*. No.1. Septiembre de 1986.

\_\_\_\_\_. La Descentralización en Colombia: Antecedentes, Desarrollo y Perspectivas. pp. *En: ¿Descentralizar en América Latina?*. 1995. GTZ/PGU.

\_\_\_\_\_. Descentralización Política y Participación Ciudadana en Colombia: Balance de una Década. pp. 81 –115. *En: Procesos y Tendencias de la Descentralización en Colombia*. 1997. Bogotá. Fundación Universidad Central, Departamento de Investigaciones.

\_\_\_\_\_. GONZÁLEZ, Esperanza. 2003. ¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?. Bogotá. Fundación Corona, CIDER; Banco Mundial, Corporación Región, Corporación Viva la Ciudadanía et al.

WEBER, Max. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura económica, 1944.