

V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y PROCESOS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA.

Ruano Ibarra Luis Eduardo.

Cita:

Ruano Ibarra Luis Eduardo (2010). *PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y PROCESOS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/477>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

**PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y PROCESOS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA
EN AMÉRICA LATINA**

LUIS EDUARDO RUANO IBARRA

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA-COLOMBIA
luisruano@unicauca.edu.co-luiseruano@gmail.com**

**POLÍTICA COMPARADA
INGENIERÍA POLÍTICA COMPARADA**

Proyecto de investigación:

**PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y PROCESOS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA
LATINA: LA EXPERIENCIA DE SUCRE-CAUCA (1980-2008)**

**Convenio 001 de Cooperación Interinstitucional (Universidad del Cauca-Municipio de Sucre-Cauca)
Director Académico: Magister, Eduardo Andrés Chilito.**

**"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia
Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."**

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y PROCESOS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

Abstract: *La presente, diferencia teóricamente a la participación comunitaria de otros tipos de participación como la ciudadana, política, popular, y desde su relación con la gestión pública la inserta al debate interdisciplinar de la ciencia política. Metodológicamente, a partir de un estudio de caso analiza procesos de acción colectiva y organización política, en un plano comparativo con experiencias regionales, teniendo en cuenta 3 estadios de organización política que son: Planeación Participativa, Descentralización y Democracia Participativa.*

PREÁMBULO

En las tres últimas décadas la participación comunitaria, viene asumiendo un rol protagónico en América Latina, pues esta herramienta colectiva específica, ya no sólo constituye el ideario primordial de la democracia, sino que ahora, de acuerdo con *Bernardo Kliksberg*, se convierte en un importante instrumento organizacional, incluyente y dinamizador, por medio del cual las comunidades se articulan y formalizan la democracia, de tal suerte que sus prácticas e instituciones las beneficien en los procesos y luchas contra la pobreza, exclusión, ingobernabilidad y todos los flagelos que las agobian.

Acorde con ello, el problema que aquí se torna central, indaga cuál es la influencia de la “participación comunitaria” en diferentes “procesos Latinoamericanos de organización política”, para lo cual se toma como estudio de caso, la experiencia organizativa implementada en el municipio colombiano de Sucre-Cauca¹, durante la década 1997-2007. toda vez que a partir de éste, es posible analizar procesos de acción colectiva y organización política, teniendo en cuenta una variable espacio-temporal, que abarca los estadios fundamentales de organización política que constituyen el núcleo fundamental de esta exploración.

Este problema de investigación, no escapa al objeto de la Ciencia Política, pues se inserta claramente dentro de dos de sus áreas de estudio fundamentales, como son la gestión pública y las políticas públicas. Además analiza esferas de gran importancia para la disciplina, tales como, los sistemas electorales, el poder político y las características de su ejercicio, la planeación participativa, las estructuras de movilización y las dimensiones institucionales y de acción política, enmarcadas éstas en la articulación de la acción organizacional colectiva y la participación.²

En ese sentido, en la primera parte, se aborda de manera teórica, el concepto de participación comunitaria en una perspectiva organizacional propia de la gestión pública. Para tal fin, examina de manera inicial, la noción de participación, sin referirse a ninguna forma específica dentro de ésta, y se plantea una diferenciación entre los tipos de participación social, comunitaria, popular, política y ciudadana. De manera seguida, se demuestra la influencia histórica que ha tenido la participación comunitaria en la implementación procesos de organización política en el territorio estudiado, haciendo énfasis en: a) La formulación del plan corregimental de desarrollo con participación comunitaria el año de 1997; b) Socialización, gestión comunitaria y posterior materialización del proyecto de municipalización en el año 1999 y c) Adopción de un mecanismo electoral autónomo de autoridades locales que dista del modelo estándar utilizado en Colombia y que se basa en la elección consensuada y anticipada de candidato único a la Alcaldía y lista única al Concejo Municipal.

Debe aclararse que los procesos implementados en el territorio de Sucre, hacen parte de un entorno favorable que se ha propiciado en los últimos años para las distintas formas de

¹ Sucre es un municipio Colombiano, ubicado en el sur del Departamento del Cauca; que limita al norte con los municipios de La Vega y Patía; al oriente con el municipio de La Vega; al sur con los municipios de Bolívar y Almaguer y al occidente con los municipios de Patía y Bolívar.

² Es necesario advertir que este trabajo reviste importancia a nivel general, pues claramente opera sobre el debate de la gobernabilidad y la gobernanza, lo cual constituye una estrategia fundamental de la Ciencia Política como disciplina que apuesta por su reformulación desde la correlación Estado-sociedad, que permita dar cuenta de los continuos cambios adaptativos de la estatalidad, así como de la necesaria construcción de una institucionalidad democrática en países como Colombia, donde el sistema político, aún no hace presencia completamente, con sus garantías, derechos y procesos, en todos los territorios.

participación, y en especial a la participación comunitaria para el caso de América Latina, lo cual sin duda está ligado al proceso de redemocratización iniciado después de la caída de los regímenes militares en toda la región, a partir de la mitad de la década de 1980. Atendiendo a esto, constantemente se relaciona de manera comparativa los mecanismos y espacios de participación implementados en la experiencia Sucreña, con otros procesos latinoamericanos del mismo tipo, al tiempo que se bosqueja algunos logros y avances del proceso participativo posterior a la municipalización de Sucre Cauca (1999-2010)-, demostrando la injerencia positiva de la participación comunitaria como un instrumento con ventajas competitivas netas, frente a otras formas tradicionales utilizadas en política pública y en la lucha contra la marginalidad y los flagelos sociales existentes Colombia y la región.

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y PROCESOS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA, APROXIMACIÓN TEÓRICA

El Concepto de Participación en su Extenso Sentido

La participación es un asunto tan antiguo, como la propia existencia del hombre. Sin embargo, fue apenas en el siglo XX cuando se convirtió en un tema de gran importancia para las ciencias sociales, lo cual contribuyó a su construcción conceptual con que hoy le conocemos.³ En la cotidianidad aludimos a la participación de la sociedad desde planos muy heterogéneos y con propósitos muy distintos, a tal punto que se ha generado confusión sobre los significados y componentes de ésta, pues, se habla de participación social, ciudadana, política y comunitaria sin ninguna distinción, como si estas acepciones se refirieran a una misma e incluso la tomamos como el equivalente de los conceptos de acción colectiva o movimiento social.

Fabio Velásquez, concluye que la participación en su más extenso sentido, sin recurrir a algún tipo específico dentro de este concepto, es entendida como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es en suma, un proceso, en el que distintas fuerzas sociales en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política (VELÁSQUEZ, 1986, 22). Atendiendo el planteamiento del autor, la participación puede operar en diversos niveles: en algunos casos se trata de obtener información sobre un tema o decisión específica o emitir una opinión sobre una situación; en otros casos, participar significa tener iniciativas que contribuyan a la solución de un problema. O bien puede tener un alcance mayor cuando se trata de procesos de concertación y negociación o de fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y decisiones previas. En fin, la participación se reivindica como medio para la formulación, discusión y adopción de los grandes consensos sobre el desarrollo y la convivencia en el territorio (VELÁSQUEZ, 2003, p 20).

Socorro Arzaluz indica que la participación implica en principio la intervención “*directa o indirecta*” de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas. Es un proceso social que genera la interacción o relacionamiento de diferentes actores “individuales o colectivos” en la definición de su destino colectivo. Esta dinámica involucra relaciones de poder en todos los espacios donde se despliegan relaciones humanas y que tienen una incidencia mayor o menor según los intereses, las valoraciones y las

³ El concepto de participación fue asumido desde la antigüedad por un sinnúmero de autores, entre los que resaltan Platón y Aristóteles. Durante el siglo XVIII, la participación también es tema de estudio, en la teoría de Rousseau, más exactamente en su obra “El Contrato Social” y en Montesquieu en su obra “El espíritu de las Leyes”. Más recientemente, autores como Karl Marx, en el “manifiesto del partido comunista” la refiere a la lucha de clases, como una herramienta del proletariado en su lucha contra la burguesía. También en la revolución francesa, Emanuel Sieyès y Benjamín Constant, dedicaron textos para refutar la participación directa del pueblo y propender por la representación política. Otros autores en el siglo XX trabajaron la participación como una herramienta gestora de democracia, Robert Dahl (1989) por ejemplo, en su texto “la poliarquía”, Anthony Giddens en “La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia” (1998), y Hannah Arendt, en su texto “la condición humana” (1993). Para el caso latinoamericano, se destaca un grupo de importantes autores que han trabajado la participación como concepto macro, entre los que se encuentran: Ana Gloria Ferullo (Participación e inclusión, 1993); Carlos Rodrigues Brandão, (El dilema de la participación, 1990); Carlos Toranzo (La pluralidad y diversidad de la participación, 1999) y otros autores como Mauricio Merino, María Teresa Sirvent, Víctor Giorgi, Susana Villavicencio, Mariana Acevedo y Ana María García Raggio, quienes coinciden en que la participación constituye un benéfico dinamizador social, propicio para contrarrestar los flagelos sociales, políticos, económicos y culturales, tan arraigados en América Latina.

percepciones de los involucrados en la interacción, en medio de tensiones y conflictos que pueden tener un efecto positivo o negativo en los procesos de participación (ARZALUZ, 1999, p 4).

De la misma forma podemos encontrar en *Arzaluz* que el término participación, desde una perspectiva estrictamente sociológica, tiene dos sentidos. Uno “fuerte”, en el cual la participación equivale a intervenir en los focos de gobierno de una comunidad, es decir, en un grupo, una sociedad local o un estado del que se es miembro, donde "participar" en las decisiones envuelve una posibilidad real y el acto concreto de concurrir a la determinación - en un plano de relativa igualdad con los demás miembros - de los objetivos principales de la vida de la colectividad, del destino de recursos de todo tipo, del modelo de convivencia hacia el cual se deba tender, etc. y un sentido “débil”, donde participar implica tomar parte de un modo más o menos intenso y regular en las acciones características de un grupo o una asociación, ya sea que para el sujeto exista o no la posibilidad real de intervenir de forma poderosa en las decisiones de mayor relieve que se toman en los centros de gobierno de la colectividad en cuestión.

De acuerdo con esta concepción, existe un alejamiento tácito entre dos tipologías de participación, una en la que se tiene poder de intervención frente al Estado, y de otro lado, la que carece de esta mediación, negándose así la existencia de estadios intermedios. En conclusión, si se acoge a esta línea de análisis, con seguridad se encontrará que dentro del citado sentido "débil" se hallan enmarcadas las formas de participación que se conocen como social, popular o comunitaria, mientras que el sentido "fuerte" se acerca a la ciudadana y a la política.

Más allá de la Participación Ciudadana, las Distintas Formas de Participación

Como ya se mencionó, dentro del concepto macro de “participación” se alojan diferentes tipologías, que se diferencian básicamente por el tipo de intereses que persiguen los actores y por la forma en que se relacionan estos intereses con el Estado. De esta manera, se hace necesario indagar sobre los contrastes que existen entre las diversas formas de participación, para ello recurrimos a *Nuria Cunill Graw*, una de las autoras que con mayor constancia ha trabajado el tema para el caso de América Latina y quien ha esbozado diferenciaciones sustanciales entre los tipos de participación que subyacen al concepto más extenso.

Cunill define la “Participación Política”, como la intervención de individuos en la vida política: a) directamente a través de la afiliación o militancia en un partido político y b) indirectamente, eligiendo periódicamente a los miembros de órganos de representación de los intereses generales de una comunidad política u ordenamiento general - como gobierno, parlamento, o concejos municipales - que gobiernan o legislan como representantes, en función de la ordenación global de la comunidad⁴ (CUNILL, 1991, p 54).

Sobre la “Participación Ciudadana”, advierte que se refiere indiscutiblemente a prácticas sociales que suponen una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de la cual estos últimos “penetran” en el Estado, toman parte de alguna actividad pública, como portadores de intereses sociales, y plantean la necesidad de vinculación entre los intereses colectivos y difusos - entre otros- y los intereses públicos. Estas prácticas sociales pueden referirse a: 1) Una dimensión política - como medio de socialización de la política -, que a su vez puede ser: a) Actividades de control sobre la administración pública; b) mecanismos para que la administración conozca mejor las necesidades de sus administrados, obtenga colaboración de estos en algunas de sus tareas o bien, directamente, para que sustituya al estado en la realización de algunas determinadas funciones. 2) Puede referirse a una dimensión social, como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil, y fortalecerla. Es también participación política aunque en un sentido diferente, como influencia directa - más que indirecta- en la formación de la voluntad política (CUNILL, 1997, p 40).

⁴ Resulta importante entonces, siguiendo el planteamiento de *Mariane Krause*, exponer que el concepto de comunidad debe estar caracterizado por la inclusión de tres elementos fundamentales, que son a su vez: a) *Pertenencia*, entendida desde la subjetividad como “sentirse parte de”, e “identificado con”; b) *Interrelación*, es decir, comunicación, interdependencia, e influencia mutua de sus miembros y c) *Cultura Común*, es decir, la existencia de significados compartidos (KRAUSE, 2001, p 50).

De igual manera, se encuentra en este plano, la denominada “Participación Social”, refiriéndose con este concepto a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil, para la defensa de sus intereses sociales. La diferencia con la participación ciudadana radica en el hecho de que en la participación social los individuos se relacionan no con el Estado sino con otras instituciones sociales (CUNILL, 1991, p 54).

Una forma de participación que con facilidad se puede encontrar, pero a la que muy poco se alude, es la de las “Experiencias Autónomas de la Sociedad Civil”. En esta se enmarcan experiencias de organización de la comunidad, que surgen y se resuelven en su propio seno, como los movimientos sociales de reivindicación de autogobierno, que se sustentan en la defensa de la sociedad ante la agresión estatal, que refuerzan una relación más autónoma de la sociedad civil con el Estado y que ponen de manifiesto la creciente crisis de gobernabilidad en las sociedades y su solución a través del compromiso de diversos sectores de la sociedad política y la sociedad civil, con los intereses en discusión. Aunque se ha tendido a englobarlas dentro de la participación ciudadana, desde la perspectiva de esta aproximación, no es posible debido a la "autonomía" que implica la intervención de un solo sujeto social y a sus mecanismos y espacios de actuación.

Finalmente nos acercamos al concepto de “Participación Comunitaria” el cual de entrada evidencia una relación con el Estado, pero en un sentido sólo de “impulso asistencial”, de acciones que son ejecutadas por los ciudadanos y que se refieren a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata, la cual en la mayoría de los casos no está prevista desde la normativa y formal, participación ciudadana (CUNILL, 1991, p 54). No obstante, no se puede confundir la participación comunitaria, en ningún momento con la participación ciudadana, pues esta última, en la mayoría de ocasiones, se restringe a aquellos casos que representan una respuesta, individual o colectiva de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que éstas designan o crean (BALBIS, 2005, p 2).

Como ejemplo de lo anterior, podemos observar que para el caso colombiano, se menciona la participación ciudadana para referenciar a las formas directas que ha instituido el Estado, por medio del voto democrático, para que los ciudadanos se inserten en los modelos de toma de decisión. Prueba de ello, es que a partir de la Constitución Política de 1991 se conocen como únicos mecanismos de participación ciudadana: la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la revocatoria del mandato, la consulta popular, el plebiscito y el cabildo abierto.⁵ De esta forma se da una indivisible unión entre la participación ciudadana y su actuación dentro de un marco estipulado por el Estado, a partir del cual se reglamenta y delimita la acción de la sociedad frente a las dinámicas de la decisión estatal. Así, en el caso de la constitución de 1991, de los 380 artículos, tan sólo 33 están destinados a tratar el tema de la participación, que equivalen a un 9%. Sin embargo, en los casos más importantes se utilizan términos como “La Ley podrá”, “El Estado promoverá”, “El Estado garantizará”, “La Ley determinará”, que en su ambigüedad contribuyen a que el legislador impida la plena participación (MINA, 2006, p 3).

Volviendo sobre la noción de participación comunitaria, es necesario aclarar que esta se ajusta con las propuestas de las “teorías del comportamiento colectivo” participadas por la psicología social o comunitaria, y de forma especial, por la sociología constructivista, las cuales sostienen que la integración de los individuos en la vida cotidiana, comunitaria y local trasciende el ámbito de la política procedimentalmente entendida (MELUCCI, 2007). Para el caso de América Latina, es desde la psicología comunitaria por medio de la cual se introduce el tema a nivel teórico, a través de los aportes propuestos por *Maritza Montero* en la sociología militante del grupo Rosca (MONTERO, 1984), en la pedagogía del oprimido de *Paulo Freire* (FREIRE, 1970) y en la psicología de la liberación de *Ignacio Martín-Baró* (MARTÍN-Baró, 1998), quienes impulsaron la participación comunitaria y la orientaron hacia el cambio social de las condiciones de exclusión que históricamente han presentado las sociedades de la región.

⁵ Entre tanto, estos mecanismos de participación, unidos a la concepción de la democracia formarían, según la carta política, los principios constitutivos de la organización del Estado, de la democracia y por ende de la soberanía popular. No obstante, se dejarían sin piso jurídico o político las formas de participación autónomas a las que acude la sociedad y que están por fuera de las estipuladas por la Ley.

Pero los campos desde los cuales se ha abordado el estudio de la participación comunitaria son diversos, existe también una corriente teórica orientada fundamentalmente en la gestión pública, que ha generado gran cantidad de innovaciones conceptuales y metodológicas pertinentes al tema y su relación con el Estado y sus instituciones.⁶ Dentro de estas exploraciones, la participación comunitaria no siempre es percibida como un fenómeno benéfico para las sociedades, *Antonio Ugalde*, por ejemplo, analiza el sentido que los programas de participación comunitaria han tenido en América Latina, y concluye que “la misma produjo una explotación adicional de los pobres por extracción de trabajo no remunerado. Además contribuyó por medio de la manipulación, al empobrecimiento de su cultura, erigiéndose en mecanismo de control y cooptación de líderes” (UGALDE, 1985, p 69). Es decir, desde la perspectiva de este autor, la participación sería sólo un instrumento para legitimar al poder, ejercer control político y beneficiar intereses ajenos a los de la población.

No obstante, algunos autores, conciben a la participación comunitaria como una forma de resolución de conflictos, que al ser autogestiva, brinda a la comunidad autosuficiencia e independencia, aumentando su nivel de autonomía y aprendizaje en cuanto a la resolución de los problemas que aquejan a una comunidad. Así, *Gustavo De Roux*, señala que la participación comunitaria tiene implicaciones políticas que rebasan el marco de la reivindicación, por cuanto significa el ejercicio de poder y como tal, el fortalecimiento de la sociedad civil y de la democracia de base, lo que constituye una finalidad en sí misma si se la considera como una condición inherente a la democracia real y equivale al proceso de reapropiación por la población, del conjunto de instrumentos que regulan la vida social (DE ROUX, 1997, p 29).

Según esta posición, la capacidad de la comunidad de involucrarse en actividades comunitarias, tiene su objetivo último no sólo en la solución del problema específico, sino en el desarrollo de la comunidad como un todo, con énfasis en la autosuficiencia y asumiendo las respuestas a las necesidades, tal y como las articula la misma comunidad; en este modelo la participación es fundamental, siempre y cuando se eleven los niveles de organización y conciencia de la comunidad.

Bernardo Kliksberg, otro de los autores que con mayor empeño ha trabajado el tema de la participación en relación con la gestión pública, indica que la participación comunitaria, es percibida como una alternativa con ventajas competitivas netas para producir resultados en relación a las vías utilizadas de forma tradicional en las políticas públicas (KLIKSBERG, 1999), lo cual se relaciona con la concepción de *Dharam Gai* para quien una modalidad de desarrollo arraigada en organizaciones populares de participación, al mismo tiempo que permite la plena iniciativa individual y de grupos, promueve una distribución relativamente igualitaria de los ingresos y el acceso a los servicios y medios comunes (GAI, 1989).

Como se observa, todos los autores citados enfocan la participación al logro de objetivos públicos y al logro de eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión pública. Este último punto es muy importante si se analiza que es ésta la forma en que la participación comunitaria deja de ser asunto de la psicología comunitaria, para plantearse como fenómeno de estudio de la ciencia política y como mecanismo fundamental de la sociedad civil para alcanzar objetivos tanto sociales, como políticos, culturales y económicos de manera eficiente y en pro del desarrollo colectivo. Igualmente, el recorrido teórico, aunque de manera breve, contribuye a la tarea de observar, siguiendo a *Kliksberg*, que en nuestro continente especialmente hay un nuevo interés sobre la participación comunitaria, pues ésta, que siempre tuvo legitimidad moral y política entre los dirigentes por ser el fin, el ideario primordial de la democracia, ahora quiere mostrarse como un imprescindible instrumento organizacional. No obstante, a pesar de que en el discurso se

⁶ En teorías como las de Bert Klandermans (Los nuevos movimientos sociales: de la ideología a la identidad, 1984), J. McCarthy y N. Zald (Movimientos sociales: perspectivas comparadas, 1999), Albert Melucci (Qué hay de nuevo en los "nuevos movimientos sociales"?, 1989) y Nuria Cunill (participación y vida en común, 1998,) la acción participativa, es interpretada, como una producción social, resultado de la acción compleja de un conjunto de agentes socializadores, que suman sus efectos favoreciendo comportamientos solidarios. Dentro de esta corriente, se destacan autores como Lothar Schelp (El rol de la organización en la participación comunitaria, 1988); John Kotter (Qué hacen los gerentes realmente eficaces, 1989); Gai (Desarrollo con participación, 1989); y Bernardo Kliksberg (Seis tesis no convencionales sobre participación comunitaria 1999); entre otros importantes académicos que delinean la participación comunitaria, como una alternativa con ventajas competitivas netas para producir resultados en relación a las vías tradicionalmente utilizadas en las políticas públicas. En la misma línea, se ha alcanzado un significativo logro en cuanto a producción literaria por parte de instituciones como el BID, la OECD y el PNUD.

avanza de manera significativa, no se ha transformado en hechos porque hay fuertes resistencias a la participación, y por lo tanto, para su implementación es necesario, como advierte *Santos Guerra*: Una democracia que signifique *pluralismo*: diversidad; *libertad*: autonomía; *justicia*: equidad; *respeto*: convivencia sustentada en la aceptación de la diversidad; *tolerancia*: reconocimiento de la diversidad sin anulamiento; *valentía cívica*: dar a conocer las propias ideas, aun en el contexto de las discrepancias; *solidaridad*: apoyo sin discriminación de subcultura alguna, respetando los fines que sostienen la necesidad de ayuda y *racionalidad comunicativa*: procedimiento en pos del interés común (SANTOS GUERRA, 2001. P 35).

La cual sin duda, posibilitará la creación de instrumentos, espacios, mecanismos y modos de organización política basados en la participación directa de los coparticipes, que no desconocerán las condiciones de las comunidades y que por el contrario afianzarán las luchas de los sectores marginados en la implementación de condiciones que les sean favorables.

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y PROCESOS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA

La participación en Sucre, al igual que en muchas comunidades de Colombia y el continente, no es un tema nuevo, algunas prácticas como la minga⁷, por ejemplo, han hecho parte del desarrollo permanente de los territorios y son la herencia social que legaron los antepasados para dar respuesta a las necesidades sociales.⁸ Para el caso concreto, han sido de importancia histórica las Juntas de Acción Comunal, en la coordinación y convocatoria, para construcción de redes rudimentarias de servicios públicos (acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y construcción de vivienda) y modalidades de producción Agropecuaria.

En la década de los 80s, debido a los altos índices de analfabetismo que presentaba la región (90%), los grupos cívicos y comunitarios, se enfocaron con éxito parcial, al logro de un sistema de educación, que dejó como resultado la construcción del Colegio Mariscal Sucre y el Hogar Juvenil Campesino que alberga a niños de bajos recursos para que puedan realizar sus estudios de básica primaria y media vocacional.

Otro de los mayores logros del proceso organizativo, y que está directamente relacionado con el conflicto armado, fue la creación de la Guardia Cívica en el año de 1985, compuesta por personas de la región, que tenían como objetivo, la resistencia civil y pacífica frente a grupos guerrilleros y paramilitares que perjudicaban la convivencia en el territorio, esta terminaría disolviéndose por amenazas y porque algunos de los líderes fueron ajusticiados ilegalmente por los grupos al margen de la ley, en desacuerdo con el procedimiento. Este proceso importante, por su connotación política, marcó el inicio de dos procesos fallidos de independización administrativa del territorio, y de movilización campesina, los últimos encabezados por el Comité de Integración del Macizo Colombiano (CIMA), el cual tenía como ideal, la integración local y regional y la posibilidad de llevar a cabo el primer paro cívico regional de los municipios del Macizo Colombiano, esta última llevada a cabo un en 1991, en base a la consigna “ser poder y gobierno en la región”.

No obstante, a pesar de los intentos de municipalización y otros procesos fallidos, en 1997, el espíritu de liderazgo aún contagiaba el empeño de las nuevas generaciones, las cuales ya emprendían la tarea de conocer su historia e involucrarse en los asuntos públicos, sin olvidar los objetivos y luchas de las viejas generaciones, comenzando así los procesos de participación comunitaria y organización política más significativos de la historia de Sucre, los cuales expondremos a continuación.

⁷ La palabra minga tiene su etimología en la lengua quechua: Minka o minga que significa el trabajo colectivo hecho en beneficio de la comunidad o favor de un particular que costea la comida y debido a sus convidados quienes por otra parte laboran gratuitamente. La minga en el sentir de la comunidad, es el compromiso comunero en el que se suministra fuerza de trabajo y la voluntad incondicional para la realización de obras de infraestructura: como caminos, puentes, acueductos comunitarios, edificios templos para ejercicio y practica de su secretismo de fe y escuelas y además la construcción de viviendas como el apoyo es la labranza de tierras y cosechas de frutos, permitiendo avances significativos en la comunidad y las familias que la conforman, además de la atención inmediata a las familias en los momentos de calamidad doméstica. En: MORA Gomez, edgar; MESIAS Benavides, Mauricio y otros. La Minga, Como Entidad Autoctona del Derecho y de la Economía Solidaria. En: www.revistamemorias.com/

⁸ Entrevista a líder comunitario y funcionario de la administración municipal. 12 de septiembre de 2008.

PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

Existe en la literatura especializada y en el entorno académico de las ciencias sociales una dificultad para definir con claridad el concepto de planeación⁹; por lo que es menester, remitirnos a autores que establecen claramente la diferencia entre plan, planeación y planificación. Dentro de estos se destaca *Tomás Miklos*, quien advierte que: El “Plan” representa la concreción documental del conjunto de decisiones explícitas y congruentes para asignar recursos a propósitos preestablecidos; la “Planeación” implica el proceso requerido para la elaboración del plan y por último la “Planificación” representa el ejercicio o la aplicación concreta de la planeación, vinculada con la instrumentación teórica requerida para transformar la economía o la sociedad (MIKLOS, 1998).

En esta forma, debe quedar claro que la planificación en sentido extenso, ha sido entendida como la tecnología de anticipación de la acción política en materia social y/o económica. No obstante, en las sociedades democráticas y que propenden por una verdadera injerencia de los ciudadanos en los asuntos públicos, todas las herramientas de planificación deben ser utilizadas en el marco de la planeación participativa¹⁰, la cual al ser prospectiva, sustantiva y flexible, permite una profunda inclusión social, a partir de la consulta pública frente a determinadas situaciones socialmente problemáticas. Así, por medio de este tipo de planeación, se logra hacer un diagnóstico donde sean las comunidades las fuentes directas de la evaluación del problema y también las directas gestoras de soluciones.

La planeación participativa desde esta perspectiva, es el escenario ideal para la construcción de una nueva ciudadanía que interviene en la gestión pública de sus necesidades, formulando, vigilando y ejecutando políticas públicas concebidas colectivamente. De esta forma la planeación participativa hace viable el contrato social entre el Estado y los ciudadanos, además de ayudar a refundar la democracia. Advierte en ese sentido *Fabio Velásquez*, que la planeación participativa es un proceso político de alta complejidad. Político, en la medida en que quienes intervienen en él toman decisiones que pretenden encontrar el punto de equilibrio entre las conveniencias particulares y las del conjunto de los actores involucrados. Cada quien busca un beneficio concreto, la solución de un problema, la creación de una oportunidad, el acceso a un bien o servicio específico; pero se supone que esa búsqueda no puede ir en contravía del bienestar colectivo. En esa dirección, la planeación es una definición colectiva de objetivos compartidos (...) Pero también es un proceso complejo: las decisiones tomadas y las acciones derivadas de ellas se fundamentan en una necesaria lectura “holística” del universo planificado, que toma en cuenta sus diferentes dimensiones (espacial, económica, social, cultural, política, etc.) y en un diseño que busca lograr la combinación ideal entre lo urgente y lo importante, entre lo inmediato y lo estratégico (VELASQUEZ y GONZALES. 2004).

Formulación del Plan de Desarrollo Corregimental de Sucre-Cauca: Planeación Comunitaria y Generación de Conciencia Colectiva.

Después de los dos intentos frustrados de municipalización en los años 1985 y 1992 y de una cantidad de procesos de organización que no consiguieron cooptar a la comunidad en general, parecía imposible lograr un proceso de articulación que le permitiera a los habitantes de Sucre, trabajar de manera conjunta en la lucha contra los problemas sociales que los aquejaban.

Se contaba con excelentes líderes comunitarios provistos de ideas, capacidad de gestión y dinamismo social, pero también con una población en su mayoría susceptible a la fragmentación

⁹ En la época moderna, la planeación llevada a nivel empírico, aparece de la mano con la sociedad soviética y basada en la Ley de justas proporciones, ante la necesidad de orientar recursos para satisfacer necesidades sociales y económicas para los gobernados. En el caso del desarrollo capitalista el gasto público es controlado a partir de la crisis de los años treinta, esto sin duda marca en este modelo los inicios de la planeación, la cual incursiona en América Latina con la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como respuesta a la situación de atraso y en procura de contribuir al desarrollo económico de la región.

¹⁰ Es difícil señalar una fecha histórica exacta, en la cual podamos decir que surge el concepto de “planeación participativa”¹⁰, en tanto, si se trata de generar alguna suerte de aproximación se podría hablar de un auge del concepto para América latina a partir de la década de los 80, y un avance significativo desde la década siguiente al menos a nivel teórico, el cual adquiere cada día mayor validez como una opción para consolidar formas de gobierno democrático y mejorar las condiciones y calidad de vida de las comunidades que la implementan.

y un contexto donde los intereses particular terminaban yuxtaponiéndose a la participación de toda la colectividad, en el cual establecer medidas estructurales y de gran envergadura era casi imposible. Es en este contexto de incertidumbre, cuando en junio de 1997, un grupo de líderes motivados, un grupo de profesionales de la Universidad del Cauca, tomaron la iniciativa de conocer detalladamente en qué consistía la planeación participativa, bosquejar una idea y plantearla sobre la realidad del territorio de Sucre.

Porcentaje de hogares con NBI Corregimiento de Sucre, Municipio de Bolívar Cauca (1985 y 1996).

Año	Zona	NBI	Miseria	Viviendas inadecuadas	Hacinamiento	Servicios públicos	Inasistencia escolar
1985	Urbano	89,4	39,5	66,9	21,1	96,4	70,7
	Rural	94,5	48,0	87,6	26,6	99,4	64,6
1996	Urbano	88,5	38,6	66,5	22,0	96,4	50,3
	Rural	94,6	48,0	87,9	26,0	99,0	62,8

Fuente: DANE. Necesidades Básicas Insatisfechas. Municipio de Bolívar-Cauca. (1985 y 1993).

Los líderes comunitarios eran concientes que pese a haberse sentado ya una base jurídico-formal que les posibilitaba a los entes territoriales, generar documentos de planeación con un cierto nivel de autonomía, era difícil suponer para el caso del entonces corregimiento de Sucre, la realización de dicho plan sin haberse constituido como municipio y aún mas embarazosa, la misión de lograr insertarlo en la agenda gubernamental para llevarlo a la realidad. Entretanto, ese mismo proceso de educación que empezaba a gestarse alrededor del proceso “pro-planeación comunitaria”, se erigía como una alternativa eficiente para lograr las metas propuestas, pues en poco tiempo comenzó a cooptar a los líderes distinguidos y novatos, que se adhirieron a la labor de aprender a profundidad y difundir todo su conocimiento con el resto de moradores interesados en el plan de desarrollo comunitario.

Acorde con el entusiasmo que el proceso despertaba en los sucreños, éste exigía cada vez mayor expansión; es así como se da el gran paso, ya la planeación comunitaria dejaría de ser el sueño de unos pocos para convertirse en el ideal de toda una comunidad, ideal que se socializaba de manera triunfante en asambleas masivas realizadas principalmente los días domingos, en las cuales los líderes escuchaban y tomaban en cuenta las percepciones comunitarias al respecto de lo que desde su propia visión significaba un Plan de Desarrollo; opiniones que en su mayoría apuntaban de manera acertada, a catalogarlo como una herramienta netamente ligada al desarrollo y progreso de la región, o como un cuerpo de escenarios, actividades y acciones en los que la comunidad participaría para definir un futuro deseado. Estas y otras ideas fueron aclaradas o complementadas en su mayoría por el equipo técnico el cual además de asumir un gran liderazgo por la confianza que las comunidades depositaban en él, fue el encargado de aclarar dudas y fortalecer el proceso de formación teórica y coordinar los diferentes aportes comunitarios, que se consideraban necesarios para hacer de este instrumento, más que un simple documento, una herramienta participativa generadora de progreso, que recogiera las verdaderas necesidades y problemas sociales, y que sobre todo, fuera capaz de forjar un proyecto de unidad.

Una de las principales preocupaciones que existían incluso desde antes de dar inicio al proceso de formulación del plan y que persistía, se enfocaba en cómo llevar a la realidad dicho propósito, no obstante, la participación comunitaria, esa herramienta que estaba siendo utilizada para la socialización del proceso, emergió y se postulò desde distintos sectores, como la herramienta perfecta, puesto que además de brindar consenso, edificaba un proceso educativo basado en un contexto real, posibilitaba proyectarse hacia otros procesos de organización política y proponía las herramientas que potencializarían la articulación de toda la comunidad en la concreción de las metas propuestas.

Solucionada esta parte y la carencia presupuestal, se inicio la Etapa de Formulación, a cargo del “Comité pro Plan de Desarrollo” nutrido de líderes campesinos, que en lenguaje cotidiano exponían las metodologías de planeación definidas en una primera etapa y enumeraban las necesidades y problemas en cada sector. Durante las asambleas, se escuchaban un sinnúmero de expectativas y necesidades, pues la región presentaba una profunda crisis de gobernabilidad y gobernanza. En este contexto era muy común encontrar comunidades con altos índices de analfabetismo, desprovistas de servicios básicos etc. No obstante, todas revelaban ideales

comunes, como el hecho de ambicionar la independencia política y administrativa, que evitara a toda la comunidad realizar grandes sacrificios para efectuar cualquier acción que requiriera la intervención del Estado.

Esta forma de decisión colectiva, que ponderaba a la comunidad como el único organismo con capacidad para hacerlo, mostraba grandes niveles de efectividad y legitimidad. Así, cuando se realizó la encuesta base de esta investigación y se preguntó a las personas sobre su participación en la formulación del Primer Plan de Desarrollo Corregimental de Sucre, el 84% de la muestra aseguró haber sido informado al respecto y permitida su participación en la formulación, el 10% afirmó que se le convocó, pero manifestó no haber querido participar y sólo el 6% de la muestra manifestó que “no se enteró del proceso” (no obstante, el 82% de estos últimos, observan la particularidad de haber llegado al territorio después del año 2000, cuando el proceso de planeación ya había culminado).¹¹ Como resultado, no hubo una sola vereda sin visitar al menos tres veces, así, para 1998, se tenía una extraordinaria cantidad de información, entre otra, se poseían mapas, datos de agricultura, historia de las veredas, formas de comercialización de los productos y sobre todo, un listado de las necesidades más apremiantes a nivel de la vereda.

Las insuficiencias fueron priorizadas de manera consensuada y marcadas con números para que la comunidad entendiera la urgencia de cada problema, se le impuso el número (1) a las que se considero apremiantes y que afectarían a un mayor número de población y el (2) a las que en una escala de valoración similar se interpretaban como menos importantes y así sucesivamente, de tal forma que los líderes junto con la comunidad fueron decidiendo y plasmando en documentos preliminares, lo que ellos consideraron prioritario, en distintos sectores. Los profundos problemas que rodeaban la vida local, se expresaron de manera directa en el contenido del plan y aunque los proponentes no dejaron de lado o excluyeron temáticas, hubo espacios en los que la comunidad sintió la necesidad de enfatizar, así por ejemplo al indagar por las áreas de necesidades en las que enfatizó el plan, de entre una serie de opciones, el 73% de la muestra cree que su mayor preocupación estuvo puesta en cuestiones atinentes a los servicios públicos y la infraestructura para dotar al territorio, el 21% aseguró que el plan profundizó en lo concerniente a la ampliación de espacios para la participación y únicamente el 6% cree que a pesar de haber rastreado muchos temas, estaba directamente enfocado a mejorar las condiciones económicas particulares de los habitantes.¹²

Surge entonces, el Plan de Desarrollo del corregimiento de Sucre, como resultado de un trabajo colectivo entre líderes, comunidad y profesionales vinculados a la región, que a través de asambleas fueron formulando las principales acciones a realizar a largo, mediano y corto plazo, para dar como resultado un documento expresado en dos grandes segmentos: El primero denominado “Sucre Hoy”, enfatiza en las especificidades del plan, información que fue recolectada por la misma comunidad, que requería de ajuste y actualización continua, en la medida que se van solucionando los problemas y necesidades. De forma seguida se articula el segmento denominado, “El Sucre del Mañana”, el cual se presenta a manera de compromiso y responsabilidad de los líderes y comunidad en general por alcanzar un mejor futuro para ellos y las próximas generaciones. Esta segunda parte, constituye “el corazón del trabajo” y allí, se presentan los consolidados de prioridades por cada uno de los sectores identificados en cada una de las localidades del corregimiento: cultura, deporte, producción agropecuaria y comercialización, vivienda, salud, obras públicas, organizaciones comunitarias, educación, proyectos especiales, plan de coordinación y desarrollo institucional y proyecto de municipalización.¹³

Debe reconocerse aquí, que lo presentado en el plan de desarrollo, logró sus objetivos iniciales o a plazo inmediato, pues de un lado generó todo un andamiaje educativo y de capacitación alrededor de la construcción del instrumento, pero también consiguió mantener el proceso participativo hasta después del momento de formulación y unos muy buenos niveles de legitimidad al respecto de lo allí planeado. Así, al preguntar al respecto, el 96% de la población opinó que las decisiones asumidas durante la elaboración del plan, contemplaron las necesidades

¹¹ Encuesta municipal sobre participación comunitaria y organización política. Sucre-Cauca. Septiembre de 2008.

¹² *Ibíd.*

¹³ Municipio de Sucre-Cauca. Plan de desarrollo del corregimiento de Sucre, con participación comunitaria (1998-2008).

más apremiantes.¹⁴ Entre tanto, las metas cumplidas son evidentes, y a ellas nos referiremos después, por ahora podemos adelantar que el objetivo de articular a la comunidad y lograr altos índices de participación se hizo realidad en el transcurso de este estadio, y para el año de 1998 cuando el proceso de planeación estaba ya en su última fase, según la encuesta, había involucrado directamente a más del 90% de la población.

Así, en 1998 con el plan terminado, la pregunta central se remitía a cuál sería el paso siguiente, el costo del plan a diez años era aproximadamente de \$10.000 millones de pesos, ¿Cómo y de donde obtener ese presupuesto, si los recursos anuales del territorio ascendían a 250 millones? significaba que el cumplimiento del plan comprometería las finanzas de 40 años y entonces los problemas sociales serían otros de mayor magnitud. Esto y la descentralización administrativa que vivía el país y las condiciones que presentaba Sucre al depender política y administrativamente, fueron contando para que propusiera la independencia de Sucre como nuevo municipio. Esto marcó no solo un nuevo reto financiero para el grupo de líderes y los acompañantes del proceso, sino también otras condiciones para desarrollar la participación comunitaria.

Podemos percatarnos de un sinnúmero de experiencias de este tipo en los países de América Latina, los cuales ceñidos al concepto de planeación participativa, han asumido roles, formas, espacios y escenarios autónomos de participación, dependiendo del entorno sociocultural en el cual se aplican, manteniendo sin embargo, como punto en común la presencia de esta herramienta, como una alternativa gestora de gobernabilidad, que posibilita un mejoramiento del contexto social y conduce sus propósitos hacia la reivindicación de enormes sectores de la población antaño marginados del ámbito de la decisión política.

Planeación con Participación: El caso del Estado de Jalisco en México

Se trae a colación el Proyecto de Planeación Participativa para las Regiones Prioritarias del Estado de Jalisco, por la similitud que tiene con el caso de Sucre, no únicamente por haberse desarrollado a finales de la década de 1990, sino por las características organizativas autónomas de la comunidad y los altos niveles de participación y educación, que se desarrollan alrededor de la creación de un plan dirigido a la supresión de los mayores fenómenos de marginalidad social, económica y política, arraigados en el territorio.

De esta forma a partir de 1996, en esta experiencia gestada como política pública, se incluyeron las localidades mayormente marginadas de 30 municipios - donde se encontraban los rezagos más agudos en materia de producción, empleo, educación, salud, nutrición, vivienda, agua potable y electricidad, que limitan o impiden el acceso a una vida digna para sus habitantes - en los cuales se buscaba que bajo la orientación de personal técnico las comunidades de manera autónoma desarrollaran un ejercicio prospectivo de planeación. Por ello, en el seno del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) se formó el Subcomité para el Desarrollo Sustentable de las Etnias y Regiones Prioritarias en Jalisco, y el esfuerzo conjunto se orientó a: 1) Desmantelar los índices de pobreza y elevar la calidad de vida de los habitantes de las regiones prioritarias, 2) Respetar, conservar y fortalecer las características culturales de las personas que habitan estas regiones, 3) Impulsar los esfuerzos de las instituciones del sector privado y de la sociedad organizada para el desarrollo de esas regiones y 4) Propiciar que las comunidades se transformen en sujetos de su propio desarrollo (DIEZ de Solano, y SILVA, 1999, p 90).

En julio de 1997, se dio inicio a los Talleres de Planeación Participativa en las localidades de alta marginalidad de esas regiones, estos fueron al igual que en el caso de Sucre, un ejercicio de reflexión sobre la realidad que los rodea y los recursos con los que cuentan, para a partir de esta plataforma, planear acciones que permitan combatir los enormes rezagos de pobreza y alcanzar una vida digna.

Si bien la experiencia desarrollada en el actual municipio de Sucre en el año de 1998, no contó en su momento con el aval institucional como sucedió en el caso que por ahora se expone, si

¹⁴ Encuesta municipal sobre participación comunitaria y organización política. Sucre-Cauca. Septiembre de 2008.

persiguió objetivos similares en cuanto a gobernabilidad y la lucha contra la poca presencia estatal, que se traducían en una serie de fenómenos expresados mayormente en los altos índices de necesidades básicas insatisfechas. De igual manera, la creación de un comité que orientara más no tomara decisiones que excluyeran al resto de la comunidad y el papel protagónico que asume la capacitación y la concientización de los actores de la participación, dan como resultado además de la legitimidad del proceso, avances significativos para el desarrollo social.

Este proceso que resultó exitoso fue replicado en distintas ocasiones dentro de México, entre estas experiencias la más importante se dio en el Estado de Chiapas; en otros lugares de América latina, entre ellos la ciudad de Bogotá y Medellín en Colombia, se intentó sin obtener mayores resultados, lo cual se debe de manera hipotética a que se circunscriben, en un marco legal establecido, que en cierta forma restringe el acceso de grandes sectores de la población a la participación efectiva. Entre tanto estos procesos no dejan de ofrecer garantías significativas a los actores del proceso de decisión, ya que se generan canales comunicativos directos entre la administración pública y la sociedad civil, lo que facilita el ejercicio de la gobernabilidad.

DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.

La descentralización¹⁵ como concepto sería más abarcante y compleja, que otros como Desconcentración o Delegación puesto que se refiere a “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia, recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales” (FINOT, 2001, p 34). Ésta tiene un carácter administrativo pero fundamentalmente político, dado que se trata del reconocimiento de la capacidad de una comunidad territorial para tomar decisiones sobre asuntos locales, de manera eficaz y participativa por la cercanía existente entre la sociedad y los representantes del Estado. La descentralización territorial requiere una división en entidades territoriales, pero ante todo, definir participativamente formas de gobierno propias y administraciones regionales y locales con cierto grado de autonomía, distribución de competencias, recursos y relaciones intergubernamentales, como elementos indispensables para el pleno desarrollo de la autonomía territorial, y en este sentido serán las autoridades tanto regionales como locales las encargadas de ensanchar el marco de los derechos de la comunidad y el cumplimiento de sus deberes, teniendo como fin último el logro del desarrollo colectivo.

En tal sentido, la simple existencia de profundos procesos descentralizadores y la existencia de entes territoriales jurídicamente responsables de “promover la participación”, no asegura *per se* la generación de espacios y mecanismos participativos, en este sentido, es más factible que municipios que deben su creación misma a procesos participativos gestados por las comunidades, logren articular procesos sostenibles a largo plazo, lo cual es la situación del municipio que motiva la investigación macro de la que hace parte esta discusión teórica, pero esto no excluye que municipios creados y manejados históricamente, con fuertes arraigos tradicionales y clientelares, puedan insertarse en modelos de gobernanza y gobernabilidad autogestiva, que logren implantar una sana dinámica donde la política no coopte los procesos comunitarios, ni que las empresas comunitarias pierdan su esencia al intentarse acoplar a una normatividad que implantada por legisladores cada vez más conservadores, veta el espacio a la verdadera participación.

Sucre Municipio: Concreción de una Visión Participativa

La idea de separar a Sucre del municipio de Bolívar-Cauca, no se estrenaba en 1998. En los años 1985 y 1992 algunos grupos de líderes lo intentaron sin éxito, se sugiere de manera hipotética que debido a la falta de información, a la visión negativa del proceso que manejaban algunos grupos sociales dominantes y al temor que la comunidad frente a la participación. Las

¹⁵ En la literatura especializada, no hay consenso sobre el concepto de descentralización, pues constantemente se lo confunde con otras nociones. *Cohen y Peterson*, retoman la propuesta de *Rondinelli* y presentan una nueva diferenciación, donde la desconcentración, es la transferencia de autoridad sobre funciones específicas de toma de decisiones financieras y administrativas por medios administrativos a diferentes niveles bajo la autoridad jurisdiccional del gobierno central, la delegación, es la transferencia de autoridad y responsabilidad en la toma de decisiones en funciones claramente especificadas a instituciones bajo control indirecto del gobierno central o incluso independientes, como las empresas estatales o corporaciones de desarrollo y la devolución es la transferencia de autoridad del gobierno central a unidades de gobierno local que tienen autonomía jurídica y patrimonial.

dificultades financieras y la ardua labor de articular otros corregimientos vecinos al proceso, hacía más compleja la tarea, pues estos últimos casi siempre expresaban el anhelo de unirse al nuevo proyecto de municipalización, pero anteponían un sinnúmero de exigencias, las cuales desde la percepción de los habitantes de Sucre, los dejarían en condiciones de mayor vulnerabilidad a las que en el momento se encontraban.

Se puede plantear, una correlación entre las causas que habían motivado los anteriores experimentos fallidos de municipalización y los plasmados en el Plan de Desarrollo Corregimental, pero sobre los que ahora había mayor conocimiento y consenso público. Veamos por ejemplo que al indagar sobre las motivaciones personales que inducían a los habitantes de Sucre a buscar la municipalización, obtuvimos las siguientes respuestas: El 53% opina que por evitar la utilización de la participación de la comunidad sucreña exclusivamente con fines electorales y el posterior olvido por parte de las administraciones municipales de Bolívar; el 25% cree que la inconformidad con el manejo administrativo que el municipio de Bolívar estaba realizando con el territorio, 11% advierten que el abandono por parte del Estado en el que se encontraba este territorio, el 7% la carencia de servicios públicos y el 4% lo atribuye a la distancia del corregimiento con la cabecera municipal.¹⁶

Había claro está, un interés directo de los sucreños por intervenir en los asuntos públicos y desde siempre reclamaron ser parte de los espacios de decisión, por lo tanto, el Comité Pro Plan de Desarrollo, se transformó en Comité Pro-Municipalización, el cual reforzado por nuevos líderes, estaría a cargo de hacer de Sucre un nuevo municipio, con mecanismos y espacios participativos, propiciador de la injerencia directa de la comunidad en los asuntos públicos y sobretodo libre de politiquería, como lo expresa claramente la misión del Comité “estas comisiones trabajan a favor de la municipalización, no al servicio de ningún partido político. El trabajo es comunitario y honesto, eso es lo que pretende ser el nuevo municipio”.¹⁷

Al igual que en el estadio participativo anterior, la pregunta central apuntaba a cómo forjar un proceso educativo que permitiera que el anhelo de la municipalización dotara no sólo a los líderes de conocimientos al respecto, sino que fuera la comunidad en su totalidad la que estuviera al tanto de los procesos y que a la vez definiera los parámetros y las acciones pertinentes que condujeran al logro de este nuevo objetivo; se sabía que la herramienta primordial de la que debía hacerse uso, era la participación de la comunidad a nivel local, en el sentido dinámico y positivo de esta, pues no se trataba de legitimar actos mezquinos, por medio de una comunidad participativa y a espaldas de las grandes asambleas. Se llegó así, por medio de largos debates a la conclusión de que esta nueva idea a pesar de ser conocida por casi la totalidad de los habitantes, debería ser debatida a profundidad y al igual que el proceso de planeación, este debería ser emprendido a nivel de localidades y basada en una profunda capacitación legal y política, que estuviera en un primer momento dirigida a los líderes, quienes a su vez se encargarían de la socialización.

Era lógico que no todas estas herramientas de ley sirvieran para el propósito comunitario, de esto se percataron los rectores del proyecto, cuando avanzaron en la lectura y conocimiento de la legislación referida a la creación de municipios. Justamente, se debe destacar aquí la labor de enseñanza que emprendió el mismo equipo de capacitadores, en lo atinente a las competencias municipales y en los mecanismos de participación ciudadana, de lo cual se concluyó en acuerdo con la comunidad, que todo el proceso de municipalización, se definiría a través del mecanismo de Consulta Popular, que brindaba un acceso directo para las comunidades en la toma de la decisión y no dependía de la voluntad de los partidos políticos tradicionales, ni de los caciques regionales.

El Comité Pro-Municipio, quedó integrado por alrededor de 30 líderes elegidos en asamblea general y que representaban directamente los intereses de la comunidad. Basados fundamentalmente en un folleto elaborado por “La Asociación de Organizaciones Comunitarias para el Desarrollo y Municipalización del Corregimiento de Sucre” acuñado popularmente como

¹⁶ Encuesta municipal sobre participación comunitaria y organización política. Sucre-Cauca. Septiembre de 2008.

¹⁷ Asociación de Organizaciones Comunitarias para el Desarrollo y Municipalización de Sucre- Cauca. Estructura Organizativa del Comité “Pro municipalización.

“la cartilla”, se explicaba por medio de ilustraciones y caricaturas, las cuestiones fundamentales que todo individuo debería conocer del proceso. Así, el numeral (1) esbozaba la pregunta ¿De dónde surgió la idea de Sucre municipio?, a partir de la que se explicaba con el lenguaje sencillo: “La idea no es nueva, desde comienzos de los años ochenta se ha venido ensayando con esta propuesta y no se ha concretado por muchas razones, una de las más importantes ha sido que fue una idea que vino de pocos y se comento con pocos, no queremos repetir los errores del pasado y por eso se está haciendo el recorrido de vereda en vereda, para que las mismas comunidades pregunten y presenten sus dudas sobre esta propuesta. La otra razón es que las condiciones de ahora para ser municipio, no son las mismas que hace años, ahora hay buenas posibilidades, especialmente cuando el actual Alcalde de Bolívar y el Gobernador han reconocido que el municipio de Bolívar no puede continuar con tanta población, pues son muchas las necesidades de la comunidad y muy pocos los recursos.”¹⁸

Seguidamente, en el numeral (2) sobrevenía una pregunta a la que se daba considerable importancia ¿Qué es un municipio?, se notaba aquí ya un conocimiento por parte de los líderes, pues, citando la Constitución Política de 1991, la Ley 136 del 94 y otra legislación relacionada advierten: El municipio es la entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, a la cual le corresponde prestar los servicios públicos que determina la Ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.¹⁹ Esta definición sin duda atendía el anhelo de las comunidades participantes, tendrían de lograrlo, un territorio con el cual evidentemente sentirían mayor pertenencia, una institución que ayudaría a borrar el olvido y la deuda histórica por parte del Estado, pero además podrían seguir articulando sus procesos participativos y organizativos que de la mano con las administraciones, permitirían responder al sentir y al querer de las gentes que lo habitaban.

El numeral (3) ahondaba en los requisitos legales para constituirse como municipio y en el numeral (4) se explicaban, las ventajas y desventajas de municipalizarse, allí se exponía que las oportunidades de comercio en la región mejorarían ostensiblemente, se ponderaba la autonomía en el manejo de los recursos, las ventajas competitivas que tendrían para gestionar o realizar trámites ante la administración municipal, la presencia de los programas sociales sobretudo destinados al campo y hasta la familiaridad con las autoridades por pertenecer a la misma región, cuestión que siempre había preocupado a los sucreños pues, como ya habíamos dicho antes, con la administración de Bolívar se percibía, además de distancia espacial, una profunda crisis de gobernabilidad. En la parte (5) se anexo un apartado que se denominó “Preguntas más comunes acerca de la propuesta de municipalización” allí se respondía cuestionamientos como: ¿Es cierto que separándonos de Bolívar, tendremos que pagar más impuestos?, ¿qué pasara con los profesores que actualmente vienen siendo pagados por el municipio de Bolívar?, ¿pueden ser tan pocos corregimientos un municipio?, ¿Que pasará con los cultivos ilícitos?, ¿Cambiara la estratificación? y ¿Cuál es la mejor forma de apoyar el proceso de municipalización?. Todas y cada una de estas preguntas eran argumentadas de manera breve en “la cartilla” y explicadas por el Comité Pro-municipalización, dejando en claro que la mejor forma de contribuir al proceso, era no dejar de participar, de igual manera socializar el conocimiento y sobre todo no desfallecer ante la crítica.

Se visitó cerca de 6 corregimientos vecinos que habían sido planteados en los intentos de municipalización anteriores, sin embargo en la mayoría no hubo receptividad, ni compromiso. Con estas visitas preliminares, el 28 de febrero de 1999 se organizó una asamblea general, donde se ratificó la intención y se acordó fecha para la realización de la consulta popular, declarada constitucional después de un sinnúmero de trabas jurídicas, mediante resolución del Tribunal superior de Popayán, que determinó favorablemente el texto, y que establecía como centro de la consulta, la pregunta ¿Quieren los ciudadanos residentes de los corregimientos de El Paraíso y Sucre integrar el nuevo municipio de Sucre, el cual se segrega del municipio de Bolívar, Cauca?.

¹⁸ Asociación de Organizaciones Comunitarias para el Desarrollo y Municipalización del Corregimiento de Sucre y Corregimientos Vecinos. Cartilla Sobre el Proceso de Municipalización.

¹⁹ REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 136 del 94. (junio 2) Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Artículo 1.

Era difícil según advierten los líderes, observar que el anhelo de la comunidad estaba puesto en un objetivo y las normas que expedían sus representantes les negaban ese futuro deseado, eso llevó a un nivel de incertidumbre en el cual se pensó incluso, por sugerencias de algunas personas, realizar diálogos hasta con partidos políticos tradicionales, como el Liberal o el Conservador de los que siempre habían querido mantenerse alejados, no obstante, por distintas causas esa opción se fue apartando y finalmente quedó descartada.

Con la premisa comunitaria de “no a la politiquería” y con el impedimento impuesto por la Registraduría Nacional de que solo se votaría en las cabeceras corregimentales, el 18 de Julio se llevaron a cabo las votaciones. Estas a pesar de ser el primer ejercicio de esta naturaleza que se realizaba en el territorio y con la mayoría de la población impedida para ejercer el derecho al voto, fueron extraordinariamente exitosas, pues según el acta general del escrutinio, sólo en las cabeceras se obtuvo 991 votos, de los cuales 979 apoyaban la municipalización, 5 por el contrario demostraban no estar de acuerdo, el mismo número fueron anulados y 2 tarjetas resultaron no marcadas. Según los requerimientos de aprobación de la consulta, se asumía que la mitad más uno de los votos validos daría lugar a la creación del municipio, lo cual de manera clara indicaba que si existía voluntad popular para que estos corregimientos se independizaran de Bolívar y crearan un nuevo municipio.

A la par de este primer proceso ligado a un mecanismo de participación ciudadana que decidía ahora la votación “oficial”; un gran número de pobladores de las veredas donde no se permitía la votación, ejercieron su derecho, a lo que se denominó en el argot popular “votación de apoyo”, la cual fue muy importante y corroboró el poder de la participación comunitaria, pues, 1.528 firmas se sobreponían claramente a la votación oficial. Dos mil quinientos veinticinco(2.525) votos totales de apoyo a la municipalización, logrados en una consulta que se inscribe en circunstancias críticas de incertidumbre, demuestran unos altos niveles de participación en dicho proceso, y asumen gran importancia.

De esta forma el entusiasmo comunitario regresó, y el proceso de municipalización resurgió, para entonces todos los encargados habían adelantado sus funciones y ya se tenía la información de población avalada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el visto bueno de la Oficina Planeación Departamental y el estudio socio-económico de los corregimientos participantes. En estas circunstancias, fue presentado el Proyecto de Ordenanza a la Asamblea Departamental del Cauca, debidamente soportado por la documentación de Ley y la votación masiva de apoyo a esta iniciativa, ésta decisión colectiva, de presentarla a través de la asamblea, fue uno de los grandes aciertos ya que como aún opinan los sucreños ¿como se podía rehusar la asamblea a un proceso ampliamente participativo y respaldado por la voluntad popular de más de 2500 votos?, sin embargo: “La comunidad no quería ser ajena al proceso, así que en cuanto se supo la fecha del debate, se organizó una marcha multitudinaria desde Sucre hacia Popayán; en chivas, buses y carros particulares, para enseñar, con la alegría de los grupos musicales autóctonos y carteles, el proceso que los enorgullecía”.²⁰

Ya para entonces a finales de noviembre de 1999, el proceso de Sucre municipio comentado por la radio y en otros medios de comunicación locales, había sido aprobado en los tres debates de la Asamblea Departamental y debidamente diligenciado ante el gobernador. El proyecto de ordenanza de creación del municipio de Sucre tenía una fuerza política con nombre propio, los miembros de la Asamblea lo reconocieron y en todo momento se evitó que la gestión fuese identificada con algún movimiento político particular. El gobernador, quien había sido sancionado por el Presidente de la República por dar un maltratamiento político, a la toma de la panamericana por el Macizo Colombiano a comienzos de noviembre, se mostró dudoso en aprobar la creación de Sucre municipio y lo retorno a la Asamblea Departamental, la cual en uso de sus atribuciones el 10 de Diciembre de 1999 mediante ordenanza número 09 creó el Municipio de Sucre-Cauca como el número 41 del Departamento.

Con esta historia, el nuevo municipio entró en una fase que constituyó apenas otra etapa en el proceso participativo que se venía desarrollando desde Junio de 1997 y cuyas premisas

²⁰ Entrevista a líder comunitario y funcionario de la administración Municipal. 12 septiembre de 2008.

principales eran el logro de la organización política, la articulación de la participación comunitaria en pro del desarrollo territorial y la lucha contra un sinnúmero de flagelos sociales que los afectaban. Fue por esta razón, que muchos líderes, empezaron a reunir a la comunidad con la premisa fundamental de idear mecanismos y espacios de participación que contribuyeran a que el logro de la municipalización, no borrara todo el camino que hasta el momento se había construido, en resumen como afirma uno de los líderes más versados de los procesos comunitarios municipales: No se quería, que éste modelo tan digno de mostrar por todo el trabajo comunitario que lleva consigo, desapareciera con la declaración de Sucre como municipio, tampoco que el proceso quedara relegado a un plano electoral donde sólo cada que fuera necesario elegir a los gobernantes se diera a la comunidad la oportunidad de participar; en este momento la comunidad deseaba de manera rotunda hacer parte de los procesos decisivos y de gestión y por eso surgió un nuevo acuerdo desde las entrañas de la comunidad.²¹ Éste, consistente en plantear un nuevo modelo electoral que además de ser radicalmente participativo, permitiera controlar un posible ascenso de los partidos tradicionales a conducir los destinos municipales y a desviar los principios comunitarios hacia el cumplimiento de intereses particulares.

La creación participativa de entes territoriales, no tiene mayores antecedentes y de manera hipotética podría decirse que para el caso de Colombia, la gestión y materialización de la mayoría de este tipo de procesos, son cooptados por los partidos políticos tradicionales, los cuales juegan un rol de intermediarios ante las instituciones gubernamentales, con el fin de asegurar mayor legitimidad y respaldo en el mapa electoral. Sin embargo, como se puede observar a continuación, el contexto de marginalidad en que se encuentran algunas regiones y la relación de éste con la crisis de gobernanza y gobernabilidad que se manifiesta en la poca presencia del Estado, propone en el pleno auge de las teorías de la descentralización a este tipo de experiencias autónomas y participativas, como una posibilidad real para asegurar mejores condiciones de vida y la inserción en la política local de vastos sectores de la población antes relegados.

Villa Salvador en el Perú: Gestión y Desarrollo Urbano Participativo

Agobiados por la desigualdad en la tenencia y distribución de la tierra, a comienzos de la década de 1970, cincuenta mil familias en condición de pobreza, desprovistas de servicios públicos y vías de acceso, se instalaron en las afueras de Lima, la capital de la República del Perú, a ellos se fueron sumando otras familias marginales, llegando a conformarse así a mediados de esa década una población de 250.000 habitantes, los cuales a partir de un estricto modelo organizativo, basado al igual que en el caso de Sucre, en planes comunitarios de desarrollo integral, después de recibir apoyo del gobierno central reformista, recientemente llegado al poder, conformaron hacia 1984, un nuevo municipio²² que adoptó un diseño urbanístico muy particular, vanguardista y en palabras de Bernardo Kliksberg “altamente descentralizado”, el cual tenía como misión fundamental el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y culturales de sus habitantes, la consolidación de un proyecto integral de desarrollo para el sector informal de la economía y la juventud y el fortalecimiento de la educación en todas sus formas y niveles.

Implementando, por mandato de la comunidad la planeación urbana basada en grupos residenciales y apoyados por el comité de gestión y vigilancia, el municipio está organizado por manzanas y cada grupo de manzanas tiene su propio parque central y espacios para la deliberación comunitaria, la recreación, y la cultura. Se organizaron en base a modelos altamente participativos, con directivos por grupo de manzanas, y más de 1000 espacios organizativos donde se desarrollan las actividades básicas de la Villa. En dos décadas, en condiciones socioeconómicas muy difíciles, levantaron con su esfuerzo comunitario gran parte de la

²¹ Entrevista realizada al Presidente del Concejo Municipal de Sucre. 20 de septiembre de 2008.

²² Entre 1983 y 1984 se llevó a cabo un proceso político que culminó con la autonomía municipal de Villa Salvador, el cual hasta entonces había sido parte del municipio vecino Villa María del Triunfo. A partir de ese momento la población pudo elegir sus propias autoridades locales, sin que estas y la administración municipal desconocieran el poder popular de las 120 CUAVES, o el grupo de la Comunidad Autogestionaria de Villa el Salvador, las cuales están conformadas por delegados elegidos popularmente por los vecinos en cada unidad residencial. De esta manera, las administraciones deben establecer sus programas y planes de gobierno, teniendo en cuenta lo que se establece en los planes decenales que reemplazaron a partir de 1999 a los planes integrales, los cuales son guiados por los órganos comunitarios como únicos representantes directos de la voluntad popular.

infraestructura física. Construyeron 38.000 viviendas, 60 locales comunitarios, 64 centros educativos, 22 bibliotecas populares, 41 núcleos de servicios integrados de salud, educación, y recuperación nutricional, cuatro centros de salud, farmacias (KLIKSBERG, 1999).

Hoy, Villa El Salvador es conocida en el mundo porque su proceso de conformación fue diferente, pues, pasó de ser un asentamiento criticado y muy atacado por las élites y gobiernos locales, a ser un modelo urbanístico organizado y planificado, que pocos años después de su constitución, consiguió por medio de la participación, servicios y equipamientos inimaginables por otros municipios, ciudades y barrios más antiguos, tanto en el Perú, como en Latino América y el mundo. El esfuerzo comunitario permitió lograr metas sociales de envergadura. El analfabetismo es 3,5%, muy inferior a la media nacional. Asisten a primaria casi la totalidad de los niños y a secundaria un porcentaje mucho mayor a la media del país. La mortalidad infantil es marcadamente menor a la nacional, y lo mismo sucede con la mortalidad bruta (...) Hubo concreciones muy significativas en agricultura, y se estableció un parque industrial de microempresas. Se desarrolló una densa vida productiva, social y cultural en medio de condiciones de adversidad económica muy intensas, con resultados muy diferentes a los de otras poblaciones marginales (KLIKSBERG, 1999).

A partir de su creación, el proceso de difusión de la experiencia ha desempeñado un papel fundamental, por lo cual la cooperación internacional se ha hecho presente de muchas formas en el mejoramiento de las condiciones de vida de Villa el Salvador. De esta forma ha quedado avalada y legitimada la experiencia por sus propios resultados, posicionándose al igual que la municipalización de Sucre, como casos singulares en distintos países que deberían ser constantemente replicados.

DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A LA PARTICIPATIVA

Es conocida la contradicción histórica que se presenta entre las teorías que propugnan la democracia directa y las que se inclinan por la representativa, resulta difícil incluso a nivel teórico, pensar que dicho tránsito se logra de manera espontánea, pero aún más creer de acuerdo con algunos teóricos -que marcan paradigmas en las ciencias sociales- que tenemos ante nuestros ojos un claro ejemplo de dialéctica infinita, y que la participación es una utopía. Por el contrario, en las sociedades actuales, estas dos formas de la democracia son compatibles, el concepto de democracia participativa envuelve y amplía el de democracia representativa, no hace desaparecer las características de esta última, sino que como afirma *Eduardo Montealegre Lynett*, “las reinterpreta con un criterio distinto de la relación entre poder, sociedad y estado”.²³

Con esta nueva mirada, no puede entenderse que el derecho político a elegir a los miembros de las corporaciones públicas de decisión se agote únicamente con el ejercicio al voto. En la democracia participativa, debe también asegurarse que la expresión ciudadana tenga materialmente efectividad. La representación efectiva es por lo tanto una característica inescindible del derecho ciudadano al ejercicio del poder público a través de sus representantes. En otras palabras, se debe reflexionar respecto de la democracia participativa y en que su importancia se circunscribe fundamentalmente, a la tarea de recordar a las sociedades modernas, que no puede aceptarse de ningún modo, que una vez el ciudadano haya elegido esa conformación del poder, eventualmente deje de tener efecto por alguna circunstancia, y que frente a tal situación no exista un mecanismo para evitarla. La democracia participativa es por tanto, como afirma *Juan Salinas Fernández* “un sistema político donde las personas intervienen de manera directa, permanente y duradera, en la toma de decisiones” (SALINAS, 2006).

Participación Comunitaria y Ciudadana: Elección de Autoridades Locales en Sucre

Desde los años anteriores, con la elaboración del Plan de Desarrollo Corregimental, se tenía una clara visión de la mayoría de problemáticas sociales que venía enfrentando el territorio de Sucre; para hacer realidad esta propuesta, los habitantes idearon un modelo notable de participación, profundamente democrático el cual se fue perfeccionando a través del tiempo.

²³ Corte constitucional colombiana. Sentencia T-358/02. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá, D.C., 9 de mayo de 2002.

Era necesario entonces después de haber llevado a buen término los dos procesos anteriores, desarrollar un proceso electoral que rebasara las meras instancias y mecanismos planteados como oficiales; ahora como municipio, nuevos conceptos deberían ser analizados, surgía por ejemplo el tema de las autoridades locales, que para el caso concreto se enfocaban al Alcalde y el Concejo Municipal.

Por la experiencia referente al municipio de Bolívar del que anteriormente hacían parte, era claro, que las autoridades locales al igual que el Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados y miembros de las Juntas Administradoras Locales, eran de elección directa, por parte de los ciudadanos y que el mecanismo estaba planteado en la Constitución, en la que se establece que: “El voto es un derecho y un deber ciudadano”.²⁴ Este mecanismo que desde el año 1991 se plantea como programático, y se ratifica desde su carácter universal, abre de manera clara los espacios de la democracia formal y muestra un evidente avance en el espacio participativo nacional, no obstante, el modelo participativo que se venía desarrollando en el territorio que aquí estudiamos, requería un patrón electoral, por llamarlo de alguna forma “mas radical”, que entronizará fuertes características de la democracia directa y que sobretodo articulara -como ya lo decíamos antes- los mecanismos de participación ciudadana con los espacios y procesos autónomos de participación comunitaria.

Se planteaba entonces, de manera rudimentaria, en proximidades a los primeros comicios de carácter municipal, un modelo electoral interno que antes de someter a los candidatos a la contienda realizada por la Registraduría, permitiera a la comunidad en su totalidad postular unos posibles candidatos, los cuales a través del debate y el dialogo comunitario, se irían reduciendo hasta llegar a tener dos o tres propuestas, de las cuales la comunidad eligiera al Alcalde y posteriormente lo ratificara en las fechas y urnas dispuestas por el Sistema Nacional Electoral. Este modelo, que tiene algunas similitudes con procesos que se han desarrollado en algunas comunidades indígenas de Colombia, nunca se había aplicado en una comunidad multi-étnica y con predominio mestizo como es el municipio de Sucre, pero fue escuchada por la asamblea y después de un análisis comparativo entre Candidatura Múltiple y la Candidatura Única, se definió la implementación de la última como mandato comunitario, por las ventajas sociales, políticas y económicas que esta tenía sobre la otra, además de ser consecuente con los ideales mismos del proceso, como veremos a continuación.

Es así como se definen conjuntamente los parámetros dentro de los que debe darse la participación electoral, para lo cual como primer paso se realiza la inscripción de los votantes, para lo que cada Junta de Acción Comunal, plasma una lista de las personas de cada sector del territorio, que sean mayores de 18 años, a la vez que a quienes aún no son “socios”, se les invita a llevar a cabo su inscripción como votante ante la Registraduría lo que de manera inmediata los habilita como “socios activos” en las listas de las Juntas y posibilita la votación. Acto seguido, de ser necesario porque las condiciones de la coyuntura social, política y económica lo requieran, deberá actualizarse el perfil de mandatarios o “Perfil Comunitario” en asamblea general, este aspecto es de suma importancia ya que son las condiciones reales del territorio y no intereses particulares o factores externos, los que determinan que tipo de personaje necesita el municipio para manejar sus destinos y continuar con el proceso de desarrollo; es decir, aquí los habitantes en plenaria interpretan su historia reciente, evalúan diversos factores y de ser necesario, corrigen los defectos que se hayan presentado en el anterior mandato.

Este perfil que en el plano interno exige ciertas características de las personas a las cuales la comunidad va a postular, tanto para la Alcaldía como para el Concejo Municipal, está consignado en un folleto que tiene poder de “Mandato Comunitario” denominado “*Proceso de Elección Popular de Alcalde o Alcaldesa para el Municipio de Sucre-Cauca, Criterios y Participación Comunitaria*”, el cual, con el eslogan “ Por un municipio diferente y con participación comunitaria” establece las reglas del proceso electoral y se utiliza para realizar labores educativas. Éste al igual que “la cartilla” utilizada en el proceso de municipalización recuerda a todos los habitantes los procesos participativos anteriores, e inicia afirmando: Es

²⁴ REPÚBLICA DE COLOMBIA. Constitución Política de 1991. Título IX. De las elecciones y de la organización electoral. Capítulo 1. Del sufragio y de las elecciones. Artículo 258.

necesario responder al proceso planteado desde mucho tiempo atrás de la misma creación del municipio, en una forma inmediata y agresiva, dando inicio a etapas que contribuyan a tomar decisiones acertadas, no sólo para la destinación de los recursos sino también para que al futuro exista una decidida participación democrática²⁵ y pone de manifiesto que el proceso de elección de Alcaldes y Concejales en el municipio fue debatido, concertado y aprobado por las comunidades y demás organizaciones sociales del municipio, a la vez que afirma como valores inalterables de cada servidor público, la moral, la solidaridad, la justicia, la autenticidad, la laboriosidad, el respeto por la vida, el orden, la libertad y el liderazgo.

Para el caso expreso de los precandidatos a la Alcaldía, se hace público y se advierte a las comunidades, que no podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado Alcalde municipal, quien acorde con la Ley haya sido inhabilitado, a lo cual se suman las características y reglas internas para la escogencia de los precandidatos que la comunidad postulará y que revisten la mayor importancia para el proceso, estas en su orden son: 1) Que se dé a querer, 2) tener calidad humana, 3) humildad, 4) honradez, transparencia y responsabilidad, 5) sencillez en el lenguaje y el léxico, 6) imparcialidad, 7) que trabaje sin reloj, 8) capacidad de gestión, 9) equitativo y sin regionalismos, 10) flexibilidad y recepción, 11) sin antecedentes politiqueros, 12) nativo del municipio o que haya vivido mas de diez años en el, 13) buena moralidad, sin antecedentes disciplinarios, 14) conecedor del territorio municipal, 15) con criterio y que no se deje manipular por familiares amigos o grupos determinados, 16) experiencia en trabajos públicos y/o comunitarios, 17) acepte críticas constructivas, 18) tenga trabajo comunitario, 19) sea conocido por las comunidades, 20) que trabaje con participación comunitaria, 21) que apoye el proceso de participación y 22) que apoye el plan de desarrollo a 10 años.

Definido el perfil, cada Junta de Acción Comunal en asamblea, después de varias deliberaciones elige a sus precandidatos, en este escenario de importancia particular, a diferencia de otras elecciones democráticas, los candidatos no surgen de la autopostulación, es aquí la comunidad quien define a partir de un profundo análisis enfocado en los perfiles, quien puede ser un precandidato. El mínimo de respaldo para que una persona sea presentada como precandidato a una consulta interna, debe ser 3 actas, estas consecuencia del consenso de cada sector del municipio, le dan la connotación de precandidato, pero también lo sujetan a una serie de reglamentos, que limitan su acción individual en procura de garantizar un comportamiento político ético y acorde con el ideal organizativo.

Tales reglas y limitantes, versan sobre la subordinación a la función del Comité Veedor y sobre la imposibilidad de utilizar cualquier tipo de propaganda o publicidad interna o externa. Dadas así las cosas, los precandidatos sólo pueden realizar proselitismo grupalmente y bajo dirección y coordinación del Comité de Consulta, en esas actividades, los precandidatos únicamente dan a conocer sus hojas de vida, su experiencia y compromiso con el proceso comunitario. En este tiempo ejerce funciones lo que se ha denominado Comité Disciplinario o Comité Electoral, el cual está conformado por un delegado de cada uno de los precandidatos y presidido por el Personero Municipal, el cual tiene la tarea de responder a todas las denuncias sobre violación a los acuerdos establecidos comunitariamente para la realización de la consulta interna, es claro que ninguno de los Comités y sus miembros pueden tomar partido en el proceso diferente a la defensa del mandato comunitario, expresado en las reglas internas. De igual manera se crea la Comisión Escrutadora,²⁶ conformada por los delegados del Comité Disciplinario, los cuales actúan apoyados en otros delegados de diferentes instituciones y organizaciones de carácter nacional como la Defensoría del Pueblo, líderes de movimientos sociales, étnicos o religiosos y otros de tipo internacional, con el ánimo de generar confianza y brindar credibilidad tanto al interior como al exterior del municipio.

Habiendo pasado, por todos los procedimientos de rigor, se efectúan los comicios, que son patrocinados por organizaciones sociales, ONG`s y la comunidad sucreña, con el pleno de la

²⁵ MUNICIPIO DE SUCRE CAUCA. Proceso de elección popular de Alcalde o Alcaldesa. Criterios y participación comunitaria.

²⁶ Esta comisión realiza las consultas por las veredas y en la cabecera municipal, por ello es necesario elegir un cierto número de jurados electorales, que se componen por un miembro del Comité disciplinario o delegado directo de este, que en ninguno de los casos puede pertenecer a la lista de socios de la vereda determinada, también harán parte el Presidente o Vicepresidente, el Secretario y el Fiscal de la Junta de Acción Comunal de la vereda, tratando de evitar al máximo cualquier anomalía en el procedimiento.

asamblea reunida en la cabecera municipal, se deben leer las actas y basándose en el número de firmas que estas arrojen se escoge al candidato, que será claramente quien más respaldo popular obtenga. El legitimado por la comunidad en esa asamblea adquiere todos los derechos para inscribirse ante Registraduría como candidato único.

Dentro de este mismo proceso se define la Lista Única para la Elección de Concejales, quienes son designados con la misma metodología del Alcalde, sólo que aquí cada una de las 10 zonas o bloques en los que está dividido el territorio tendrán representatividad (1 concejal por zona y 2 para el caso de la cabecera), pues cada uno de ellos define una persona que hará parte del Concejo, es importante que estos últimos, sean elegidos con seriedad y honestidad dentro de los procesos de cada bloque, pues estos en ejercicio de su función pública, no podrán tomar ninguna decisión trascendental para el municipio, sin el aval de la comunidad, ya que sólo actuarán como enviados de la comunidad, ante la administración municipal o departamental y nacional de ser necesario. Sobresale, dentro de este modelo, la figura del Concejal Comunitario, que dista claramente del modelo implementado en Colombia, el cual es elegido en asamblea general, y que representa los intereses de la comunidad en su totalidad, este Concejal que cuenta con capacidad de debate a nombre de la comunidad en todas las sesiones, pero no tiene voto, es una figura que se ha ideado para ejercer la suplencia en caso de que alguno de los Concejales Nominales llegara a dejar de ejercer sus funciones, pues al ser Plancha Única, no existen segundos renglones.

De esta forma se articula el modelo electoral, en su estructura básica. Sobra aclarar que su implementación no se produjo de manera arbitraria, al respecto se estableció en la encuesta que al momento de coordinar y designar un mecanismo propio, para la elección de Alcaldes y Concejales municipales en Sucre, el 87% de los informantes manifestó haber sido consultado e informados al respecto, únicamente el 9% no fue consultado, ni tampoco informado y el 4% opina haber sido informado del proceso, pero su decisión no fue tomada en cuenta.

Estos índices le dan al modelo un claro margen de legitimidad, mas aún, si se tiene en cuenta, que la elección del primer Alcalde (2002-2003) -quien había, precedido el Comité Promunicipalización-, no tiene referente en la historia de la región, ya que jamás un mandatario en la historia de esta, ha tenido un nivel de respaldo del 100% de sus conciudadanos, los cuales lo eligieron en una multitudinaria asamblea, donde obtuvo al igual que la Lista Única de Concejales, el respaldo total de los pobladores de Sucre. De igual manera, al culminar la primera administración, se realizaron otras contiendas electorales (administración 2003-2005), en las cuales fue menor la participación con respecto a la primera, no obstante, el mandatario fue elegido dentro de lo estipulado por las reglas del proceso interno.

La tercera elección, al contrario de las dos anteriores, según la opinión de algunos pobladores del municipio, estuvo marcada por eventos desafortunados, pues aunque existía gran certeza de que uno de los líderes comunitarios más comprometidos y antiguos del proceso, sería elegido como candidato, no sucedió así, lo cual sumado a la trashumancia electoral de personas que venían de otros municipios y la no apertura pública de todas las actas, generaron un ambiente de división, sin embargo, aunque esta votación lo posicionó legítimamente como Alcalde, quedó clara la inconformidad respecto de este proceso, por una parte de la población, pues al revisar los agregados electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por primera vez se observan una cantidad elevada de votos en blanco, que remontaron de 59 en las elecciones de 2003, a 180 en 2005.

Los comicios de 2005, sin duda marcaron la historia política del municipio, y en gran medida el destino del proceso electoral basado en la Candidatura Única, pues para las próximas elecciones, una gran parte de la población, propugnaba por “un proceso que tuviera mayores controles y veedurías, pues según ellos, el proceso que en inicios resultaba tan democrático, empezaba a generar ambiciones y triquiñuelas políticas que venían en detrimento del desarrollo comunitario”²⁷, así, para el año 2007, el candidato que había sido derrotado en las anteriores elecciones, tomó la decisión de no someterse al proceso interno y respaldado por 2.500 firmas, se inscribió directamente ante la Registraduría Nacional, como candidato del Movimiento de

²⁷ Entrevista a líder comunitario y funcionario de la administración Municipal. 12 septiembre de 2008.

Participación Democrática Sucreña, rompiendo de manera rotunda, el modelo de Candidatura Única, para introducirse en uno de múltiples campañas, donde entre otras cuestiones, se observó por vez en la vida municipal, un afiche publicitario y los candidatos pudieron por separado ejercer labores proselitistas.

Debe decirse que si se hace un estudio juicioso a partir de las reglas del proceso interno, la existencia de una autopostulación como la realizada por el actual Alcalde, sería la anulación del candidato dentro del espíritu mismo del proceso, no obstante de manera paradójica, el candidato disidente obtuvo mayoría en las elecciones del 30 de octubre de 2007, al obtener un 53.45% de los votos, frente al 43.78% del adversario lo cual lo pondera como irrefutable ganador de las contiendas.

Sería posible argüir que con estos hechos, el proceso de participación comunitaria en el municipio de Sucre llega a su fin, sin embargo, estas elecciones más allá de poner fin al proceso, arrojan elementos de análisis que conducen a otro tipo de interpretación²⁸ y que sin duda está ligado con el entorno y la evolución del proceso mismo; en este sentido se preguntó en la encuesta acerca de la percepción que se tiene en la actualidad (año 2009) del proceso electoral basado en la escogencia de un candidato único y el perfil comunitario, frente a lo cual, el 47% opina que en sus inicios fue un verdadero ejercicio democrático y participativo, el 37% cree que a pesar de haber surgido como un proceso desinteresado con el tiempo se convirtió en una forma de legitimar a un pequeño grupo de personas en el poder y el 16% opina que por problemas de poder, esencialmente generadas por personas que no pertenecieron al proceso desde sus inicios, este modelo fue corrompiéndose hasta convertirse en una herramienta antidemocrática.

Los datos anteriores, dan claramente una perspectiva diferente de los acontecimientos, mas aun si le sumamos los resultados obtenidos a través del instrumento metodológico, cuando se preguntó las causas por las cuales obtuvo la victoria un candidato que a diferencia de los tres anteriores Alcaldes no se acogió al proceso de Candidatura Única, pues se encontró que de manera significativa el 47% de los encuestados manifestó que se debe a que a pesar de no haber contenido dentro del modelo interno, el actual Alcalde representa los verdaderos ideales del proceso participativo; 25% arguyo que se debe a la inconformidad de la comunidad sucreña por el manejo que del proceso participativo se hizo en anteriores administraciones; 17% cree que sucedió en respuesta a la cooptación de algunas de las anteriores administraciones por parte de los partidos tradicionales y su maquinaria política; 4% que sucedió porque el actual Alcalde al no insertarse en el modelo de Candidato Único obtuvo apoyo de partidos tradicionales; igual porcentaje lo atribuye a la campaña de desprestigio que desde la anterior administración se hizo al candidato victorioso y al apoyo evidente que se dio desde la administración de turno (2005-2007) al contendor y similar porcentaje se abstiene de contestar a esta pregunta.

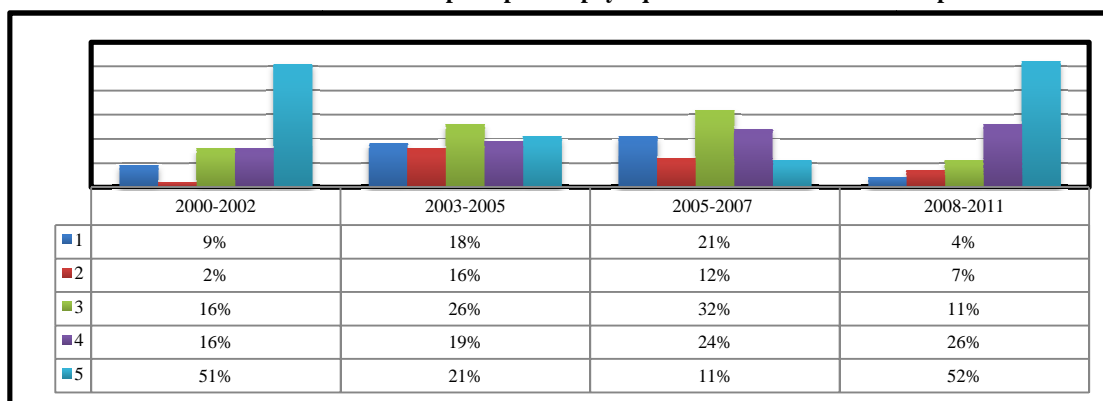
En ese sentido, se puede observar para el caso de Sucre, de manera clara que el apoyar o no los procesos participativos y de organización política y la relación que se observe con relación a la política tradicional, influyen por encima de otros factores, de manera directa en la imagen y legitimidad de los funcionarios públicos; por eso, considerando que son ya 4 las administraciones municipales que se han consagrado por elección popular en el municipio, sequizo indagar acerca la percepción que tiene la comunidad en cuanto al compromiso que las administraciones municipales han brindado al proceso, de esta manera, se solicito a los encuestados que en una escala de 1 a 5, calificaran el impulso y acompañamiento que los distintos mandatos han proporcionaron a la participación comunitaria, para lo cual se considero que los puntajes de (1) y (2) poco compromiso, (3) regular compromiso y (4) y (5) muy comprometido.

Así, se pueden observar altos niveles de respaldo en la primera (2000-2002) y la ultima (2008-2011), encabezadas por reconocidos líderes de los procesos aquí resaltados; mientras que descende significativamente en la segunda (2003 - 2005) y la tercera administración (2005-2007) respectivamente, presididas por personajes que aun siendo nativos del territorio, no

²⁸ Al preguntar en la encuesta por este tema, hallamos que para el 81% de los encuestados, la auto postulación con éxito de un candidato disidente, significa una redefinición del proceso participativo, mientras que para el 19% significa la terminación del mismo.

participaron de manera directa en los procesos, ni asumieron en ellos posiciones de liderazgo, a la vez que hacen parte de familias ligadas históricamente con partidos tradicionales.

Calificación a las administraciones municipales por el apoyo que han brindado a la Participación Comunitaria



Fuente: Encuesta Municipal Sobre Participación Comunitaria y Organización Política.

Entre tanto, la administración 2008-2011, que desde algunas perspectivas de análisis consultadas, ha sido contemplado como el causante del declive en el proceso participativo, conserva como se ha dicho de manera indirecta, altos índices de popularidad, pues una parte significativa de la población ve reflejado en éste la reactivación del proceso comunitario, el cual respaldado mas no cooptado por la administración municipal, pueda evolucionar de manera autónoma hacia otros procesos organizativos, que ayuden a la comunidad a librar la lucha contra los flagelos sociales que lo motivaron.

Son muy pocas, al igual que los procesos autónomos de creación de entes territoriales, las experiencias de modelos de elección de autoridades locales por mecanismos diferentes a los planteados desde la democracia formal, sin embargo, como se pudo ver en Sucre, lograr articular un proceso donde sea la comunidad quien postule los candidatos, de acuerdo a criterios preestablecidos por sus integrantes, aunque choca con el principio de la democracia que pregona la libertad de todo ciudadano a elegir y ser elegido (artículo 40 de la constitución política colombiana), se corresponde con el mandato comunitario altruista, que busca erradicar las prácticas paternalistas y clientelares que han atentado históricamente contra la participación de la sociedad civil, en la definición de su futuro político.

Proyecto Nasa: Participación, Organización y Resistencia

Aunque los modelos de candidato único o de elección anticipada directa, suelen ser juzgados de antidemocráticos, si se establecen mecanismos y espacios independientes, seguros y legítimos, de vigilancia y control al proceso electoral, pueden arrojar buenos resultados en la gestión pública, el desempeño fiscal, la eficiencia gubernamental y elevar los niveles de gobernabilidad, ya que al contrario de las elecciones dentro del modelo formal, en la primera, las autoridades locales representan de manera directa la designación debatida, consensuada y soberana de la comunidad, como veremos a continuación cuando nos remitamos a la experiencia organizativa y electoral, del proyecto indígena Nasa en el departamento del Cauca-Colombia.

Nasa que en el lenguaje Páez significa “ser viviente”, es el nombre del proyecto comunitario impulsado desde hace veinte años por los 70 mil pobladores de los cabildos de Toribio, Caldon y Jambaló, en el norte del Cauca. Convencidos de que sin autonomía no hay paz firme y duradera, estos pueblos ejercitan la democracia participativa, recrean sus tradiciones y valores, consolidan sus organizaciones, luchan por la autonomía en las 190 mil hectáreas de su territorio y no admiten la neutralidad ante los grupos armados, pues consideran que ser neutral es un acto de cobardía y que sin autonomía estarían condenados a perder su cosmovisión, cultura y patrimonio (BELTRÁN, 1999).

Al igual que el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) del Brasil, los indígenas de Cauca recuperaron sus tierras mediante ocupaciones no violentas. A fines de los ochenta, con las tierras bajo su control, los nasas descubrieron que sus organizaciones indígenas

y sus iniciativas políticas estaban siendo obstaculizadas por las elites y partidos tradicionales que aún controlaban los municipios, por lo que, formaron el Movimiento Cívico, con el cual, tras perder en tres ocasiones, a mediados de los noventa, los indígenas empezaron a posicionarse como fuerza electoral en el territorio.

Éste proceso electoral se diferenció desde un primer momento de los procesos tradicionales, pues la postulación de los candidatos dentro del movimiento cívico, no estaba dada por ambición personal, sólo una asamblea general donde se congregan hombres y mujeres Nasa, tiene la autoridad para proponer y legitimar quienes serán los candidatos que los representaran en las alcaldías de los municipios pertenecientes al proyecto, al igual que sólo las asambleas comuneras proclaman a quienes han de guiar la vida en catorce resguardos y deciden cómo distribuir los recursos del presupuesto.²⁹ De esta forma, podemos encontrar semejanzas con la experiencia electoral que regía a Sucre hasta el año 2007, pues hay una escogencia de candidatos de acuerdo a un perfil determinado de manera previa por las comunidades y se logra con anterioridad al proceso establecido por el Estado, no como una práctica ilegal o arbitraria, sino en procura de eliminar los problemas de corrupción y manejo político que puede darse en las elecciones y asegurar que quienes resultan elegidos sean, como asegura Gabriel Pavi “Alcaldes no para defender al gobierno de turno, o los intereses de una oligarquía que tanto daño ha hecho a nuestros pueblos indígenas, sino para defender los intereses de la comunidad, para canalizar recursos a favor de la misma y fortalecer nuestra autonomía desde este espacio político (BELTRÁN, 1999).

El movimiento cívico y comunitario como puede observarse, ha usado los espacios conquistados en los municipios y sus derechos constitucionales sobre los resguardos para brindar desarrollo a la región, mediante una metodología de descentralización planificada. Derivados de los métodos de educación adulta de Paulo Freire, estos abarcan la capacitación de facilitadores y el recurso asambleario, para crear planes de desarrollo que establecen prioridades y definen proyectos entre los que la comunidad distribuye el presupuesto municipal y los pagos a los resguardos indígenas, de esta manera, son los resguardos y los municipios los que elaboran este tipo de “planeación”, obteniendo resultados de eficiencia en la gestión pública que saltan a la vista.³⁰

Lo anterior como queda demostrado, prueba la superioridad de la participación frente a otros métodos utilizados en la gestión y la política pública, a la vez que indica que la injerencia directa de la comunidad en los procesos electorales y de planeación descentralizada, es un método de administración altamente eficaz, siempre y cuando estos procesos sean manejados de acuerdo a los parámetros establecidos por la comunidad y no se permita la intromisión de personas o grupos políticos externos al proceso que toman las banderas comunitarias para legitimar prácticas viciadas.

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y PROCESOS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA: RESULTADOS EN CALIDAD DE VIDA PARA LOS SUCREÑOS

Se plantearon ya tres escenarios de organización política en el marco del proceso comunitario del Municipio en análisis y a su vez algunas experiencias participativas similares, sin querer con

²⁹ Ver: El Conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia. UNDP, Bogotá. 2003.

³⁰ Describen Fabio Velásquez y Esperanza González: El Proyecto Nasa es un proceso organizativo de la comunidad indígena Paéz que desde 1980 se abrió camino en la región de Toribio departamento del Cauca Colombia; el 90% de población indígena, elige cada año el Gobernador de Cabildo y todos sus colaboradores. Sumando los recursos municipales, las transferencias de los cabildos, su capacidad de convocatoria, sus métodos tradicionales de trabajo comunitario, y las herramientas constitucionales, han logrado con la participación masiva en el Cabildo Abierto, tomar decisiones sustanciales respecto a la elección de líderes, la administración pública, la determinación de prioridades, racionalidad en el uso de los recursos y cierta autonomía en la asignación presupuestal, que les hizo acreedores al reconocimiento nacional como uno de los municipios con la mas alta transparencia en la administración de recursos públicos y con un manejo presupuestal eficiente y eficaz (100% de cubrimiento escolar, acueducto y potabilización de aguas en tres municipios y en el 80% de las veredas, 100% de mejoramiento en los servicios de salud, recuperación de 171 fuentes de agua, reconstrucción del sistema de producción agrícola, garantizando seguridad y soberanía alimentaria a 607 familias); gracias a la recuperación de sus valores culturales la solidaridad, sentido de pertenencia y dignidad como pueblo, los nasas resisten la presión del narcotráfico y asumen una postura clara frente a los grupos armados; terminaron vigencia cumpliendo las metas propuestas sin déficit ni deudas y sustituyeron el concepto de Plan de Desarrollo por el de Plan de Vida, lo cual es aleccionador sobre los principios rectores generales para la sociedad colombiana. Exposición del caso en el Foro ¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia? Junio 10 y 11 de 2003 organizado por las Fundaciones Corona, Social, Foro Nacional por Colombia, Inter American IAF, las Corporaciones Región, Transparencia por Colombia, Viva la Ciudadanía, el Banco Mundial y el CIDER, y presentación del libro con el mismo título de los investigadores del Foro Nacional por Colombia, VELÁSQUEZ C. Fabio y GONZÁLEZ R. Esperanza, editado por la Fundación Corona. Colombia, junio de 2003.

ello argüir que todos los espacios y mecanismos implementados en la experiencia de Sucre-Cauca, han sido réplicas de otras anteriores, pues las particularidades y el contexto propio del universo en investigación, dotan al proceso de cualidades propias y por tanto, dignas de exponer y reproducir por otras comunidades del país y el continente. No obstante, hace falta delinear aparte de los logros organizativos obtenidos, algunos avances que por medio del proceso se han alcanzado en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y también en las aptitudes de crecimiento colectivo y personal que de dicho experimento se derivan.

Uno de los grandes problemas que aquejaban a los sucreños hasta la década de los 90, consistía en la carencia de un aparato gubernamental, capaz de dar respuesta a las demandas sociales del territorio. Poco tiempo después de lograr la municipalización, la comunidad conto con un equipo administrativo de planta (que al igual que las máximas autoridades se nombran por consenso comunitario), capaz de resolver la mayoría de los flagelos ligados a la crisis de gobernanza. No obstante, es necesario hacer un pequeño recorrido, por las metas y los avances establecidos en el Primer Plan De Desarrollo y otros planes del municipio.

Porcentaje de hogares con NBI, Municipio de Bolívar Cauca (2008).

Año	Zona	NBI	Miseria	Viviendas inadecuadas	Hacinamiento	Servicios públicos	Inasistencia escolar
1999	Urbano	85,5	38,6	64,1	22,0	96,4	50,3
	Rural	94,6	48,0	87,9	26,0	99,0	62,8
2008	Urbano	49,2	9,5	46,9	12,2	60,4	10,7
	Rural	57,5	18,0	47,6	15,6	69,7	20,6

Fuente: DANE. Necesidades Básicas Insatisfechas. Municipio de Bolívar-Cauca. (1985 y 1993).

Se halla por ejemplo, que para el tema de infraestructura vial, en 2001, se logró el mejoramiento y la pavimentación de la carretera principal que comunica a la cabecera con la carretera panamericana y la construcción de mas de 50 kilómetros de carreteras subsidiarias e igual cantidad de kilómetros en caminos, en 2007 el balance arroja un 75% del territorio con comunicación terrestre por carretera y el resto con caminos de tránsito peatonal y animal, lo cual ha permitido brindar comunicación entre las distintas zonas del municipio. En electrificación, de la que en 1997 se tienen registros de cobertura sólo para la cabecera municipal, es decir un 10% del territorio, se ha logrado hasta el año de 2007 cobijar al 70% del municipio y en lo referente a los servicios de acueducto y alcantarillado que se encontraba sin ningún adelanto a la fecha de formulación del plan, se hacen grandes avances y aunque la cobertura en el año 2008 supera el 50% no se logra todavía la meta propuesta por el plan de desarrollo comunitario.

En el campo educativo, se ha propendido desde las diferentes administraciones, porque la población en edad escolar tenga oportunidad de recibir educación en los espacios adecuados en consonancia con su identidad local, para que efectivamente la aproveche y desarrolle capacidades, aptitudes y habilidades, que le permitirán realizar su proyecto de vida. Igualmente se implementaron durante la segunda administración programas que posibilitaron que el 65% de la población adulta tuviera la oportunidad de alfabetizarse y capacitarse para el trabajo habitual o en nuevas alternativas³¹.Entretanto, aunque los niveles participativos entorno a la educación hayan decrecido, al observar los diagnósticos esbozados para la conformación del municipio, los avances son notables, en primer lugar, en el tema de infraestructura y dotación escolar, la cual se incrementò durante los primeros 5 años de la creación del municipio en mas de 250%. De la misma manera, la población estudiantil que en los años 80 no superaba los 100 inscritos y en el año de 1997 ascendía a 871, en el año 2005 se elevo a 1552 y en 2008 a 2935 matriculados, de los cuales se observó una tasa de aprobación del 93.1% y deserción del 4.73%, de igual manera en ese mismo año se puede constatar que el personal al servicio de la educación incrementò en un 300% en relación al año 1999.

³¹ La educación en el territorio había tenido desde 1982 un fuerte impulso comunitario al lograr la fundación del colegio agropecuario Mariscal Sucre, donde se pudo notar un alto nivel de participación comunitaria y de interacción organizativa entre los docentes y la comunidad, involucrando fundamentalmente a los estudiantes en este proceso, lo cual incidió de manera significativa, en el desarrollo social de la sociedad sucreña, pues como aseguran líderes comunitarios “la clave del desarrollo está en la educación a todo nivel y solo una educación bien concebida elevará el nivel de cultura a manifestarse en cualquier territorio en organización social y política, en democracia, en progreso técnico, socioeconómico y en convivencia civilizada”.

El área de la salud, otra de las que mayormente preocupaba en la información obtenida dentro del Plan de Desarrollo comunitario en 1997, arrojaba que el territorio de Sucre, contaba apenas con un puesto de salud, un médico y que por ende, desencadenaban un alto nivel de mortalidad. La gestión municipal durante los dos primeros gobiernos, con ayuda de grupos comunitarios organizados, conquistó la creación del Hospital nivel 1, y un sistema rural de salud que cobija al 90% del territorio. Ligado a lo anterior, inquietaba en el proceso inicial de planeación comunitaria, lo referente al sistema de magnetización que había sido instituido por la Ley 100 de 1993 para prestar ayuda a poblaciones desprotegidas del sistema de asistencia médica y odontológica, pues se habían adelantando acciones pero resultaban extremadamente limitadas y se estimaba que en 1997 menos del 5% de la población considerada de bajos ingresos estaba registrada en el sistema. En ese mismo sentido, para el año 2007, reportan que el municipio posee cobertura del 75%.

También se ha podido avanzar de manera significativa, en el campo de seguridad ciudadana, pues en décadas anteriores el índice de violencia, atracos, hurtos y asaltos era un problema de orden social latente, llegando a producirse a mediados de la década de los ochentas, entre 6 y 10 muertes violentas por mes, en un territorio que no superaba los 10.000 habitantes. Este fenómeno social ligado al narcotráfico, la emergencia de grupos guerrilleros (particularmente las FARC) y de autodefensas en el territorio, ha sido reducido, durante lapsos en que la comunidad en forma organizada ha planeado y priorizado sus necesidades y de manera concertada ha buscado solución a este tipo de problemas con buenos resultados. Como prueba de ello tenemos que desde el inicio de la formulación del plan de desarrollo, hasta la primera fase de vida municipal, se obtuvo registro de oficios congratulatorios emitidos por la Fiscalía General de la Nación, por la reducción a 0% del índice de muertes violentas y a niveles nulos de hurtos y atracos en el municipio.

Igualmente en el campo económico, se ha implementado durante todas las administraciones el modelo de presupuesto participativo que toma características del instaurado en Porto Alegre (Brasil), lo cual ha logrado sobresalientes niveles de eficiencia y legitimidad de la gestión pública. Para contrarrestar la crisis productiva, se ha logrado durante la última administración, la conformación y fortalecimiento de 65 grupos productivos de tipo comunitario que trabajan con café tradicional y tecnificado, café orgánico, producción de huertas caseras y familiares, trabajo asociado comunitario compartido, producción de frutales, asociación de productores de caña panelera, cultivos asociados, entre otros, a quienes se les brindaba asistencia técnica puntual según su necesidad, y se les apoya con recursos representados en materia prima para su producción y sostenimiento. En este campo las asociaciones más destacadas son: ASPROSUCRE, AMUS, ASOMUS, ASPASUCRE, AGROSUCRE, EL CAMPESINO.³²

Además de los grupos productivos que se intentan fortalecer, el municipio se caracteriza por el alto índice de organización comunitaria, en la actualidad existen numerosas agrupaciones, con niveles importantes de estructuración en los diferentes sectores, juntas de acción comunal, organizaciones de mujeres, grupos juveniles, culturales y cívicos y organizaciones de productores, todos con el propósito de buscar alternativas para mejorar los ingresos y la calidad de vida de los asociados. Así, de la muestra encuestada en el marco de ésta investigación, el 89% manifestaron pertenecer a una asociación comunitaria, de los cuales el 29% afirmó estar vinculado a organizaciones cívicas, 27% a agrupaciones sociales, 15% pertenece a asociaciones deportivas, igual proporción hace parte de las asociaciones gremiales, 6% integran grupos culturales, 4% participan en grupos de tipo juvenil y el mismo porcentaje en grupos religiosos.

De igual manera se puede observar que aparte de los logros ya mencionados, los procesos participativos han generado una nueva cultura política en los habitantes del territorio Sucreño, lo cual se corrobora al percatarse que en la encuesta municipal sobre participación comunitaria y organización política, en la que se sugirió un listado de proposiciones atinentes al tema de la

³² Igualmente la administración esta propiciando un programa de titulación de tierras, gestiona acceso a los créditos blandos, asumió la creación de canales de comercialización de los productos locales, implemento herramientas de gestión y planificación agropecuaria para la región, formulo un plan de Asistencia técnica que presente resultados (modificar los modelos anteriores), desarrolló acuerdos con organizaciones comunitarias y del estado para realización de inversiones por sectores y ha logrado alianzas estratégicas con las organizaciones y entidades que hacen presencia en Sucre para impulsar sus planes de trabajo con enfoque ambiental.

participación, respecto de las cuales se les pidió que dieran su opinión, afirmando si está de acuerdo (1) o en desacuerdo (2).

- (a) “La participación comunitaria ha logrado reducir el clientelismo y la politiquería en Sucre”
- (b) “La participación comunitaria ha creado mayor interés de la gente en los asuntos públicos”
- (c) “La participación comunitaria le ha permitido a la gente influir en las decisiones de las autoridades locales
- (d) “La participación comunitaria ha fortalecido a las organizaciones sociales (Juntas de acción comunal grupos de mujeres, de jóvenes, etc.)”
- (e) “La participación comunitaria ha fortalecido el poder de los políticos tradicionales y ha legitimado la politiquería”

Así, se obtuvo para la frase (a) un 70% de acuerdo, 85% para la (b), 82% para la (c) y el 87% para el enunciado (d). Entre tanto la tendencia no se mantiene y para el caso de la frase (e) solo el 10% de la muestra, manifiesta estar de acuerdo y el 86% revela oposición.

Junto a estos avances debe exponerse los referentes a la gobernabilidad democrática del territorio, entendida desde la visión del PNUD, como elemento central del desarrollo humano, porque es a través de la política, y no solo de la economía, que se alcanzan condiciones más equitativas y mayores opciones para las personas. En ese sentido el concepto se configura como la capacidad de las sociedades para orientar y organizar sus instituciones públicas y sociales de modo que ofrezcan a las personas más y mejores oportunidades para llevar el tipo de vida que valoran, incluyéndolas en las decisiones que les afectan.

La gobernabilidad no tiene ninguna connotación normativa automática. Sin embargo dado que existe en la actualidad una preocupación internacional sobre esta, como factor de influencia sobre el desarrollo humano y medioambiental, es útil señalar algunos criterios básicos que permitan evaluar la gobernabilidad en un contexto concreto. Estos criterios podrían ser el grado de legitimidad, la representatividad, la responsabilidad ante el público y la eficacia, así como el grado en el que el contexto en que actúa la gobernabilidad se ve influenciado por la gestión de los asuntos públicos. Lo anterior nos acerca de manera directa al concepto de gobernabilidad y los indicadores con que trabajaremos este apartado, los cuales fueron planteados y desarrollados por el “Segundo Laboratorio de Desarrollo Institucional y Gobernabilidad Pública Territorial” dentro del proyecto de “Medición de la Gobernabilidad en el Departamento del Cauca Subregión Macizo Colombiano”, realizado por el personal del Observatorio Regional de Paz de la Universidad del Cauca, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de la Unión Europea. Así, dentro del antes mencionado se definió de manera acertada, a la gobernabilidad como: “La capacidad que tiene la sociedad para construir y decidir participativa y legítimamente su propio desarrollo y bienestar, gestionando con equidad, transparencia y cohesión social en el territorio, en el marco de lo público y lo democrático” (ORPAZ, 2009).

Es necesario aclarar la importancia que dicho concepto reviste, puesto que se dota de elementos de análisis e invoca de manera clara a la gobernabilidad como un medio y un fin, que se logra por medio de la participación, la cohesión social y el trabajo mancomunado de la sociedad y las instituciones públicas (ORPAZ, 2009): Un primer elemento clave de esta definición, implica comprender la gobernabilidad como un problema de capacidades. Con ello, se está reconociendo que dicha gobernabilidad está determinada por una serie de factores sobre los cuales es posible actuar para transformar positivamente la situación.

Esos factores se han denominado condiciones para la gobernabilidad. Cuando esas condiciones se logran transformar en capacidades, se alcanza una gobernabilidad más sostenible y favorable al desarrollo de un territorio. Otro elemento fundamental de la definición es el papel que en ella cumple la sociedad. Ello quiere decir que la gobernabilidad no es una responsabilidad exclusiva de la institucionalidad pública, pues, aunque la buena gestión de estas entidades resulta necesaria, no es suficiente para construir una gobernabilidad como capacidad sostenible. Relacionado con este último aspecto, la definición hace énfasis en la cohesión social como medio para construir gobernabilidad. Con esto se hace referencia al trabajo articulado de todos los actores (comprendiendo en ellos a la sociedad civil, al sector privado y demás actores) para

enfrentar los retos que impone el desarrollo. Así mismo, la definición exalta la búsqueda de una gobernabilidad democrática en la que la base de las decisiones colectivas sean los procesos participativos, legítimos, amplios y transparentes. Se busca, así, trascender el concepto de gobernabilidad en el que se restringen las libertades políticas (participación electoral, debate público, ejercicio de la oposición, participación ciudadana) por medio del autoritarismo y la represión. (ORPAZ, 2009)

De esa manera las condiciones que determinan que un territorio sea más o menos gobernable, pueden resumirse en las siguientes: *Visión estratégica compartida, Liderazgo legítimo y transformacional, Relación constructiva entre sujetos formadores de región, Desempeño de la institucional pública, Participación, decisión pública y control social y Superación del conflicto social y armado*. Cada una de estas condiciones resulta esencial en la construcción de la gobernabilidad, también existe una relación de interdependencia entre ellas. La falta de una visión para el territorio, puede afectar la efectividad del liderazgo y la cooperación entre los actores. De igual modo, las deficiencias en el desempeño de la institucionalidad pública pueden generar desconfianza en la ciudadanía, afectando la participación pública y la relación entre actores público-privados. El conflicto armado es transversal a las demás condiciones y puede influir significativamente en cada una de ellas. Para que una condición se convierta en capacidad, es necesario alcanzar atributos sin los cuales difícilmente se podría consolidar una gobernabilidad sostenible y favorable al desarrollo de un territorio (ORPAZ, 2009). Estos atributos fueron identificados en forma colectiva, por parte del “Segundo Laboratorio de Desarrollo Institucional y Gobernabilidad Pública Territorial” durante el proceso de construcción de la metodología y constituyen lo que se ha denominado “el hexágono de la gobernabilidad”, el cual se representa a continuación.

Hexágono de la Gobernabilidad: Municipio de Sucre-Cauca.



Fuente: Observatorio Regional de Paz. Departamento del Cauca. II Laboratorio. Institucionalidad y Gobernabilidad Pública. Medición de la Gobernabilidad. 2009.

De acuerdo con la metodología, que incluye el contraste de los hexágonos, el de color rojo es el producto de las fuentes primarias, es decir el resultado de encuestas y entrevistas desarrolladas en el marco del proyecto “Medición de la Gobernabilidad en el Departamento del Cauca Subregión Macizo Colombiano” con representantes de los grupos políticos, culturales, gremiales, cívicos, comunitarios, institucionales, etc. del municipio, los cuales fueron convocados por el Departamento Nacional de Planeación de acuerdo a un mapeo de actores.

El azul que delinea los resultados de las fuentes secundarias, es consecuencia de indicadores referentes al municipio manejadas por instancias como Planeación Nacional, Vicepresidencia de la República, programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Observatorio de Derechos Humanos, Registraduría Nacional del Estado Civil, Misión de Observación Electoral (MOE), Corporación Transparencia por Colombia y la Oficina

de las Naciones Unidas contra la droga y el delito – UNODC, para el año 2006. Cifras relativas al desempeño de la gobernabilidad que son importantes, no obstante no tienen en cuenta la opinión de la sociedad civil y en muchas ocasiones no demuestran un contexto real.

El tercero marcado con color amarillo, muestra el comportamiento ideal de las variables, en otras palabras configura las aristas de un estado perfecto de desenvolvimiento de la gobernabilidad, establecido con puntajes de 100 en todas las seis categorías. Es el referente al cual se aspira y con relación al cual se miden los desempeños municipales.

Medición comparativa de la Gobernabilidad en Fuentes Secundarias: Municipio de Sucre con respecto al promedio del departamento del Cauca, año 2006.

COMPONENTES	MUNICIPIO DE SUCRE		DEPARTAMENTO DEL CAUCA	
	Fuentes Secundarias	Rango	Fuentes Secundarias	Rango
1. Visión Estratégica compartida	0,0	Sin inf.	28,2	Critico
2. Liderazgo Legítimo y transformacional	25,9	Critico	42,5	Critico
3. Relación Constructiva entre Sujetos Formadores de Región	52,0	Critico	42,7	Critico
4. Desempeño de la institucionalidad pública	57,2	Bajo	49,6	Critico
5. Participación, Decisión Pública y Control Social	67,3	Medio	46,7	Critico
6. Superación del conflicto social y armado, garantía de DDHH y respeto de la diversidad étnica y cultural	65,4	Bajo	57,0	Bajo

Fuente: Observatorio Regional de Paz. Departamento del Cauca. II Laboratorio. Institucionalidad y Gobernabilidad Pública. Medición de la Gobernabilidad. 2009.

Para el caso concreto del Municipio de Sucre, es posible observar en el gráfico y en la tabla anterior, que el hexágono azul, correspondiente a las fuentes secundarias, se encuentran en el rango Medio, Bajo y crítico a excepción del componente “visión estratégica compartida” que no cuenta con información³³. Se debe comenzar por aclarar que estos indicadores que registran el nivel obtenido por cada dimensión, hacen referencia al año 2006 y que aunque no arrojan resultados favorables, hay un alto grado de coincidencia con los resultados obtenidos a nivel departamental.

Así, dos de seis condiciones de gobernabilidad para el Municipio de Sucre se encontraban en rango Crítico. La segunda, *Liderazgo Legítimo y transformacional* que obtiene la calificación más baja con 25,9 puntos y la tercera, *Relación Constructiva entre Sujetos Formadores de Región*, con calificación de 52,9. En segundo lugar con rango bajo se ubican la cuarta condición, *Desempeño de la Institucionalidad Pública* con 57,2 y la sexta, *Superación del Conflicto Social y Armado Garantía de DDHH y Respeto de la Diversidad Étnica y Cultural* con una puntuación de 65,4. Finalmente el quinto componente, *Participación, Decisión Pública y Control Social*, con 67,3 puntos, obtiene la mayor calificación lo que lo ubica en rango medio.

Entre tanto, es importante analizar que, a partir de la observación del hexágono rojo, que corresponde a las percepciones de los actores entrevistados o fuentes primarias, en el municipio de Sucre Cauca, a primera vista puede señalarse que estas no muestran correspondencia con las fuentes secundarias. No obstante el comportamiento de las variables resulta armónico y satisfactorio, constituyendo a los resultados municipales en los más sobresalientes de todo el ejercicio nacional a nivel comparativo y muy por encima del promedio departamental.

Como puede observarse en el cuadro siguiente, de todas las condiciones, *la de Superación del conflicto social y armado, garantía de DDHH y respeto de la diversidad étnica y cultural* con 92,6 fue la que alcanzó el máximo puntaje, ubicándose junto a *Visión Estratégica Compartida* con 92,1 en el rango sobresaliente. Entre tanto las condiciones *Participación, Decisión Pública y Control Social* y *Desempeño de la Institucionalidad Pública*, obtuvieron calificaciones respectivas de de 88,6 y 81,7 alcanzando rango satisfactorio.

³³ Es importante señalar que para 9 de los 13 municipios trabajados en el departamento del Cauca no se registra información sobre este componente.

Medición comparativa de la Gobernabilidad en Fuentes Primarias: Municipio de Sucre con respecto al promedio del departamento del Cauca, año 2009.

COMPONENTES	MUNICIPIO DE SUCRE		DEPARTAMENTO DEL CAUCA	
	Fuentes Primarias	Rango	Fuentes Primarias	Rango
1. Visión Estratégica compartida	92,1	Sobresaliente	52,5	Critico
2. Liderazgo Legítimo y transformacional	56,8	Bajo	39,4	Critico
3. Relación Constructiva entre Sujetos Formadores de Región	73,4	Medio	55,1	Critico
4. Desempeño de la institucionalidad pública	81,7	Satisfactorio	61,9	Bajo
5. Participación, Decisión Pública y Control Social	88,6	Satisfactorio	45,6	Critico
6. Superación del conflicto social y armado, garantía de DDHH y respeto de la diversidad étnica y cultural	92,6	Sobresaliente	57,3	Bajo

Fuente: Observatorio Regional de Paz. Departamento del Cauca. II Laboratorio. Institucionalidad y Gobernabilidad Pública. Medición de la Gobernabilidad. 2009.

Relación Constructiva entre Sujetos Formadores de Región obtuvo promedio de 73,4 en rango medio y el *Liderazgo Legítimo y transformacional* fue la única de rango bajo con 56,8, sin embargo, esta última debe ser analizada con mayor detalle, pues el ejercicio presentó algunos sesgos metodológicos que son necesarios de aclarar para dar plena claridad sobre el proceso de gobernabilidad municipal y sobre los procesos, avances y liderazgos que son ejercidos por la administración municipal, los cuales se contradicen de manera rotunda con el resultado global arriba mencionado.

En primera medida debe señalarse que dentro de este factor denominado “*Liderazgo Legítimo y Transformacional*”, se evaluó de 1 a 100 el liderazgo que ejerce la administración municipal dentro del desarrollo local, siendo 1 poco y 100 excelente. El resultado que arrojó la investigación adelantada por el Departamento Nacional de Planeación, estableció para el Municipio de Sucre, un promedio de 89,9 lo cual según los entrevistados se debe a la instauración de mecanismos de capacitación, promoción e implementación escuelas de líderes, convocatorias con capacidad decisoria a organizaciones comunitarias y generación de espacios de motivación y gestión, que fortalecen la gestión administrativa del gobierno local.

De otra parte, en un plano comparativo que comprende a las instituciones más relevantes del orden político local, se solicitó a los encuestados que calificaran en una escala de 1 a 5 a cada actor clave, teniendo en cuenta: El conocimiento de las actividades adelantadas, la capacidad de convocatoria y de movilización y la efectividad en los resultados que presenta cada uno de los actores. Así se estableció los resultados que se presentan en la siguiente tabla.

Matriz de Medición sobre Liderazgo Legítimo y Transformacional a Partir de Fuentes Primarias

Actores claves	Conocimiento de actividades	Capacidad de convocatoria y movilización	Efectividad en los resultados
Alcaldía	84,2	94,7	89,5
Consejo T. de Planeación	84,2	0,0	78,9
Concejo Municipal	42,1	36,8	36,8
Personería	36,8	36,8	36,8
Registraduría	68,4	68,4	73,7
Juzgado	0,0	0,0	0,0
Inst. Educativa M. Sucre	73,7	73,7	73,7
Institución Educativa Paraíso	57,9	57,9	57,9
Hospital Local	57,9	52,6	57,9
Asociación de J.A.C	84,2	78,9	73,7
Comisaría de familia	78,9	68,4	57,9
Policía	26,3	26,3	21,1
EPS	42,1	36,8	42,1
Sistema Local de Salud	47,4	47,4	47,4
Emisora Local	63,2	68,4	68,4

Fuente: Observatorio Regional de Paz. Departamento del Cauca. II Laboratorio. Institucionalidad y Gobernabilidad Pública. Medición de la Gobernabilidad. 2009.

En la matriz, el liderazgo se mide por cuatro condiciones: 1) la capacidad de actuar, o sea ejecutar variadas acciones con una frecuencia determinada; 2) la capacidad de convocar por parte del actor, de ser atendidos sus llamados por la comunidad; 3) la capacidad del actor de producir resultados tangibles, medibles, cuantificables; y 4) la capacidad que tiene el actor de transformar las realidades, para mejorarlas e influir positivamente en ellas. No bastará entonces con que el actor actúe, convoque y produzca resultados, si estas acciones no determinan una modificación en una situación, transformándola hacia el objetivo buscado conjuntamente por autoridades y ciudadanía. De allí la importancia de que entre todos, se determinen los objetivos, las metas, los sueños a lograr.

Como puede percatarse el lector, los resultados de la evaluación mostraron que la Alcaldía Municipal, obtuvo sobresalientes resultados en todos los ejes de análisis; la asociación de Juntas de Acción Comunal, la institución Educativa Mariscal Sucre, la Registraduría y la Comisaría de Familia, obtuvieron en promedio un rango satisfactorio de evaluación; el Consejo Territorial de Planeación, la Institución Educativa El Paraíso, el Hospital Local y la Emisora comunitaria, lograron mediana calificación. Entre tanto, el Concejo Municipal, la Personería, la Policía, el Sistema Local de Salud y las EPS que atienden a la población asentada en el territorio, se ubicaron en un rango crítico al obtener niveles bajos de confianza en su gestión y efectividad.

En ese contexto, no es difícil explicar el porqué de la baja calificación promedio en el elemento de liderazgo legítimo y transformacional, pues muchas de las instituciones del orden local no han establecido mecanismos, ni procesos que viabilicen los procesos democráticos de gobernabilidad, además otras instituciones como el Juzgado Municipal que fueron estipuladas en el instrumento de recolección de información que utilizó el Departamento Nacional de Planeación, aun no hacen presencia en el territorio lo que lo ubica en rango crítico con calificación de cero, lo que afecta de manera notable el resultado final de esta condición.

Todo este capital social requiere de integración y articulación, además de una valoración a partir del reconocimiento y apoyo institucional a los procesos autónomos de la comunidad, que le permitan asumir la participación con criterios de responsabilidad, tomando como base el principio de “subsidiariedad” para ubicar la toma de decisiones y la responsabilidad en las unidades locales que sea posible, para maximizar la oportunidad de una democracia directa y participativa y lograr que los habitantes de cada comunidad tengan acceso a las decisiones que los afectan directamente.

APUNTES FINALES

El concepto de la participación comunitaria, inexplicablemente ha sido trabajado de manera muy reducida y en la mayoría de los casos tanto los teóricos continentales, como los locales, han preferido el estudio analítico y normativo directamente relacionado con la participación ciudadana. En la práctica, se devela así un tránsito lento pero real, entre un modelo democrático formal paternalista, que permite la inserción de la sociedad civil en los modelos de decisión política, por medio de mecanismos legales preestablecidos, hacia un modelo inminentemente participativo y generado desde la sociedad civil; pues la participación ya no se percibe como mero ideal, sino que por medio de ella, se contribuye al mejoramiento de las condiciones sociales de la población y continuamente se esbozan a partir de la misma, mecanismos y espacios, que replantean la relación entre la sociedad y el Estado.

En este contexto, no puede negarse que la participación comunitaria se ha convertido en una herramienta fundamental de la sociedad civil, que permite a las diferentes comunidades enfrentar los contextos de marginalidad y exclusión social existentes. Por tanto, esta tipología dentro de la participación, es un medio y un fin en sí misma, puesto que genera escenarios y mecanismos de acción política, pero también, pone a la mano de las comunidades el tan anhelado principio democrático de la participación, haciendo que estas se inmiscuyan en las decisiones que las afectan y ejerzan control político directo y permanente frente a las instituciones por las cuales se rigen, demostrando contra todas las adversidades del entorno económico y político mundial imperante.

BIBLIOGRAFÍA

- DÍAZ Bordenave, Juan. Participación y comunicación. Petrópolis. Brasilia. 1986.
- FALS, Orlando. "Las grietas de la democracia: la participación popular en Colombia". En: *Revista Análisis Político* No. 28. Bogotá, 1996.
- FINOT Iván, descentralización en América Latina: teoría y práctica. Serie gestión pública. ONU, ILPES y CEPAL. Santiago de Chile, 2001.
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. Participación comunitaria y cambio social en Colombia. UNICEF. 2003.
- KRAUSE, Mariane. Hacia una definición del concepto de comunidad- Cuatro ejes para un análisis crítico y una propuesta. Revista de psicología. Universidad de Chile. 2001.
- MELUCCI, Alberto. "¿Qué hay de nuevo en los "nuevos movimientos sociales"?. En Laraña, E. y Gusfield, J. (eds.), *Los nuevos movimientos sociales*. Madrid: CIS. 1994.
- MERINO, Mauricio. LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Cuarta edición. México. 2001.
- PEARSE, Adrew, STIEFEL, Matthias. Participación popular: un enfoque de investigación. En: *Socialismo y participación*. No. 9. Lima (Febrero, 1980).
- ORPAZ. Observatorio Regional de Paz departamento del Cauca. II Laboratorio. Institucionalidad y Gobernabilidad Pública. Medición de la Gobernabilidad-Planes De Acción-Pactos De Gobernabilidad Departamento del Cauca. Proyecto financiado y avalado por: Departamento Nacional de Planeación, Vicepresidencia de la república, Unión Europea. 2009.
- PNUD. La democracia en América latina- hacia una democracia de ciudadanas y de ciudadanos. Contribuciones para el debate. Publicado para el programa de las naciones unidas para el desarrollo (PNUD). 2004.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. Corte constitucional. Sentencia T-358/02. Democracia Participativa Y Democracia Representativa - Alcance/ Representación Como Derecho Político-Campo de acción. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá, D.C., nueve de mayo de 2002.
- UGALDE, A. Dimensiones ideológicas de la participación comunitaria en los programas de salud para América latina. 2 ED. 1985.
- VELÁSQUEZ, Fabio, Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia., en *Revista Foro*, N° 1, Bogotá, 1986.
- VELAZQUEZ, Fabio. Gobiernos locales en ciudades intermedias en Colombia. La gestión Municipal: ¿para quién? En: *Revista Foro* No. 11 (Enero, 1990)

Páginas de Internet:

- ARZALUZ, Solano. Socorro La Participación Ciudadana En El Gobierno Local Mexicano Algunas Reflexiones Teóricas Sobre El Concepto, Agosto 1999. En: <http://iglom.iteso.mx/sarzaluz.PDF>.
- BALBIS, Jorge "Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina", Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, s/f, en: http://equipopueblo.org.mx/part_inci_alop.htm.
- BELTRAN, Mauricio. El proyecto nasa, resistencia y esperanza, la experiencia de Toribio Cauca. PDF. En: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/Toribio.pdf>.
- CUNILL, Nuria. La vida en común-El premio Procomún y las experiencias comunitarias en Colombia 1991-2003. En: <http://www.oim.org.co/anexos/documentos/publicaciones/libro91.pdf>
- KLIKSBURG, Bernardo. Seis Tesis No Convencionales Sobre Participación, Documento presentado en el marco de Buenos Aires Sin Fronteras Un espacio para el diálogo Buenos Aires. 1999. EN: www.buenosaires.gov.ar/
- MINA, Paz Álvaro. Participación ciudadana en Colombia, en *Revista aportes andinos* numero 14. Participación y ciudadanía, En: <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs14/alvaro%20mina.pdf>
- SALINAS Fernández, Juan. Democracia Representativa Y Democracia Participativa; Una Falsa Dicotomía. JUSAFE. Serie Participación Social y Presupuestos Participativos. 2006. En: <http://www.juansalinas.net/archives/12>
- VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLES, Esperanza. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación corona. Bogotá. 2003. también en: http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/PDF_publicaciones/Gestion_reparticipacion.pdf.