



Pensilvania

*Sociedad civil
y planeación participativa:
El Caso de los municipios
del Departamento del Quindío*

SÍNTESIS

En el marco de los procesos de Planeación Participativa en torno a la formulación de los planes de Desarrollo, se realiza una reflexión sobre las características de la sociedad civil, a nivel nacional y local, que potencializan o impiden que estos procesos participativos alcancen el objetivo para los cuales fueron concebidos. La disertación tiene como base seguimientos realizados a la formulación de los Planes de Desarrollo 2008-2011 en los municipios del Quindío, como producto del proyecto de Investigación financiado por la Universidad del Quindío: “Estrategias comunicativas para la movilización en procesos de planeación del Desarrollo” en el que la autora es investigadora principal.

DESCRIPTORES: Democracia participativa, participación ciudadana, sociedad civil, Planes de Desarrollo.

ABSTRACT

Within the framework of participatory planning processes regarding the formulation of local development plans, the articles presents a reflection on the characteristics of civil society at national and local level that either strengthen these processes to accomplish the goal they were made for or impede them .

The article is based on an assessment of the Development Plans for the period 2008-2011 in Quindio's municipalities, and it is the result of a research project funded by the University of Quindio, of which the author is the main researcher.

DESCRIPTORS: Participatory democracy, citizenship participation, civil society, development plans.

Sociedad civil y planeación participativa: El Caso de los municipios del Departamento del Quindío



Lucero Giraldo Marín

CIVIL SOCIETY AND PARTICIPATORY PLANNING

The specific case of Quindío's municipalities

Primera versión recibida: 12 de Abril de 2011. Versión final aprobada el 18 Mayo de 2011

Para citar este artículo: Giraldo Marín, Lucero (2011). "Sociedad civil y planeación participativa: El Caso de los municipios del Departamento del Quindío". En: Gestión y Región., N° 11, (Enero-Junio, 2011); pp. 7-22.

La reflexión sobre la relación sociedad civil/planeación participativa, se sustenta en los resultados de la primera fase de la investigación "Estrategias comunicativas para la movilización social en procesos de planeación del Desarrollo en los municipios del Quindío", que tiene como objetivo general establecer la relación entre los procesos de participación ciudadana y comunicación que acompañaron la formulación de los planes de desarrollo 2008-2011.

Con el seguimiento realizado se presenta aquí un primer acercamiento a las características de la sociedad civil que a nivel local, sin perder el referente nacional, potencializan o impiden que los procesos participativos alcancen el objetivo para los cuales fueron creados y se cuestionan las posibilidades de la planeación participativa para constituirse en instrumento para la progresiva construcción de ciudadanía y de democracia.

La investigación fue realizada por las docentes Lucero Giraldo y Bibiana Magaly Mejía, con el apoyo de estudiantes del programa de Comunicación social – Periodismo de la Universidad del Quindío, en su compromiso institucional para generar desde la academia conocimiento y estrategias que coadyuven al desarrollo regional.

En el marco de la celebración de los 20 años de la Constitución Nacional, las discusiones sobre el papel de la sociedad civil como protagonista en la construcción democrática del país, cobran especial importancia con el fin de realizar un balance sobre la consolidación del Estado Social de Derecho que propuso la carta magna, tras haber instalado nuevas y mejoradas formas de participación ciudadana.

Se presenta inicialmente el referente contextual y teórico del trabajo para analizar lo encontrado en los municipios del departamento del Quindío. El seguimiento de los procesos se realizó a partir de la revisión de los archivos municipales, de entrevistas no estructuradas y encuestas a funcionarios, consejeros y sociedad civil.

La planeación participativa en Colombia

En Colombia, con la carta política de 1991, fueron introducidos cambios fundamentales en la concepción y en las bases que soportaban el ejercicio del poder político. Se institucionalizaron formas directas de participación con el fin de que los escenarios clásicos de la democracia representativa fueran intervenidos bajo diversas modalidades por los ciudadanos. Entre estos espacios, la planeación participativa como norma institucional y jurídica se ha constituido en uno de los ejercicios de pedagogía democrática más interesantes entre el nuevo abanico de posibilidades participativas.

La ley 152 de 1994 (Orgánica de Planeación) desarrolla el mandato constitucional que crea el sistema nacional de planeación, del cual forman parte los sistemas locales. Uno de los aspectos centrales de esta ley se refiere a la intervención de la ciudadanía en la formulación de Planes de Desarrollo Territoriales, a través de los Consejos Territoriales de Planeación (C.T.P), instancia que debe estar conformada por los representantes de los diversos sectores sociales.

La planeación participativa, a través de la figura de los C.T.P, ha permitido interesar en los asuntos públicos a ciudadanos que aunque organizados en juntas o diversas asociaciones, no tenían posibilidad directa de ser escuchados y de alguna manera influir en los destinos de sus localidades. Sin embargo, la deslegitimación popular que vincula lo participativo con prácticas políticas deshonestas, como liderazgos que sólo responden a intereses particulares, la falta de transparencia en las decisiones y en el manejo de los recursos, las luchas intestinas entre micro-poderes, la incapacidad de las administraciones para responder a las demandas y requerimientos ciudadanos y, fundamentalmente, el hecho de que la oferta participativa respondió más a una iniciativa estatal y de la clase política, en su interés por legitimarse, que a un proceso cultural de raíces ciudadanas, le han otorgado al proceso participativo un carácter ajeno a la población tanto en sus contenidos como en sus estrategias.

Así lo hace notar Victoria (2002: 432) cuando afirma que

“La participación comunitaria se ha convertido en un *entertainment* inducido por la élites, y no propiamente en una oportunidad de establecer correspondencia entre los derechos económicos fundamentales y la democratización, desde una ciudadanía activa, de la vida de los colombianos”.

¿Qué hacer entonces para ir más allá del discurso? ¿Cómo pueden las organizaciones posicionarse a todos los niveles en el ámbito local y alcanzar el reconocimiento de sus propuestas? Una de las respuestas está en el orden del compromiso con los procesos de movilización social en torno a la formulación y ejecución de los planes de Desarrollo, lo que implica que el sector privado, la sociedad civil y el Estado deben replantear sus papeles para ser exitosos en la nueva arena política: el espacio de lo público.

Los planes de desarrollo deben sintetizar la forma como piensa y opina un pueblo con respecto tanto a las reglas mínimas, como a las disputas de intereses, a las coaliciones de gobierno, a las actuaciones de los gobernantes y en general, a la agenda de problemas que esa opinión juzga como básicos en cada momento de su desarrollo; ello implica la construcción de una imagen compartida del municipio deseado a mediano y largo plazo; este es un proceso conflictivo por las múltiples partes en juego, todas ellas con intereses y apuestas diferentes.

Sin embargo, este tipo de participación ha tenido muchos inconvenientes para hacerse efectivo, ya que fácilmente se presenta la manipulación con el fin de alcanzar acuerdos pre-fabricados. La posibilidad de consensos transparentes y auténticamente participativos se limita cuando no se dan en condiciones de igualdad con respecto al poder, a la información, a la capacidad de argumentación y al interés de negociar y establecer acuerdos y compromisos bilaterales, asunto sobre el que llama la atención Legoas (2007: 30) cuando plantea que los procesos de participación ciudadana se han promovido “sin precisar lo que se entiende por ella, ni cuestionarse sobre las relaciones de poder entre la diversidad de agentes que componen los espacios participativos”.

Es de anotar, igualmente, que estos espacios en el marco de la constitución de 1991 no han sido apropiados ni defendidos por los ciudadanos en su letargo histórico de permitir que otros decidan, que otros opinen y que el futuro sea designado por unos pocos que se han adueñado de la palabra pública.

Más aún cuando, como lo afirma Sánchez (2007: 62),

“(...) en el marco de las hegemonías actuales subyace la contradicción entre los requerimientos de una individualización egocéntrica, propia de la sociedad del mercado y la libre competencia, y la demanda de una participación sobre la base de intereses anunciados como comunes, pero sentidos como extraños”.

Investigaciones recientes sobre la participación de la sociedad civil colombiana en asuntos públicos, como la realizada por García (2008) en Barranquilla o Velásquez y González (2006) en Bogotá, permiten afirmar que los ciudadanos y sus organizaciones se interesan muy poco por participar en los espacios institucionales creados por la nueva constitución.

Sociedad civil y participación

Conill (1998: 86) concibe la sociedad civil como un conjunto de instituciones sociales: mercados, asociaciones libres, esfera pública, opinión pública, etc., excluye la esfera estatal, por la deslegitimación del Estado como herramienta para alcanzar una existencia racional, pública y ética, papel que le atribuye a la sociedad civil.

El autor plantea un nuevo concepto de sociedad civil fundamentado en criterios de solidaridad, moralidad y de una nueva racionalidad de carácter comunicativo que se desarrolla en el espacio de lo público, como espacio del pluralismo y del policentrismo; una sociedad civil independiente del Estado pero en coordinación e interdependencia con este para construir el espacio de la Democracia.

De esta manera, al hacer referencia al concepto de sociedad civil, primordialmente nos ubicamos en la relación sociedad/Estado, la sociedad no puede entenderse sin el Estado, aunque como puede inferirse de los planteamientos de Conill, se presenta una dicotomía entre el llamado al fortalecimiento de la misma y la progresiva desintegración del tejido social, debido en buena parte, al debilitamiento progresivo del Estado y a su crisis de gobernabilidad.

De allí que no cualquier actor fue reconocido como sociedad civil para los intereses de este trabajo, se delimitó como sociedad civil a todas las expresiones ciudadanas individuales o colectivas, que están por fuera de la esfera del Estado y que a su vez son reconocidas como actores legítimos porque en su comportamiento respetan la existencia de los demás y tienen un sentido de responsabilidad social.

Es común denominador en los diferentes conceptos de sociedad civil, entender como tal sólo aquellas expresiones organizadas, pues se asume que es sólo a través de la organización como las personas se convierten en actores sociales, y se excluyen aquellas expresiones individuales; sin embargo, aquí se rescata también el papel del ciudadano que se expresa de una u otra manera, en busca de lo que él considera de beneficio, no sólo para su interés particular sino también para el de su entorno social, un ciudadano que también en sea capaz de cooperar con otros, para crear o transformar el orden social donde él quiere vivir, para su dignidad y la de los demás.

Se habla aquí, entonces, de un sujeto que entienda y viva lo público y que asuma lo político como una alternativa para su desarrollo y bienestar, y para generar propuestas y participación en las construcciones sociales. Según Camps, V. (1999: pp 22-26),

“(…) hay que recurrir al individuo, devolverle su protagonismo, pero sin perder de vista que dicha medida tiene como objetivo la justicia, el protagonismo de todos los individuos, no de unos a costa de otros (...) No es la tribu la base de una posible moral pública, sino la aceptación por parte de cada individuo de su condición de ciudadano, (...) la ética tiene que ser individualista, tiene que preservar al individuo, pero esa preservación es, a la vez, un derecho y una exigencia: el derecho del individuo a determinar lo que quiere y debe ser, y exigencia al individuo de la responsabilidad ante los demás como ser humano”.

Esta óptica contempla una manifestación subjetiva en lo individual al interior de cada grupo, pero colectiva en los resultados reales del bienestar de una sociedad, es decir, que se actúa bajo unas lógicas colectivas. Toro (2001: 22) plantea que:

“La libertad no es posible sino en el orden. Pero el único orden que produce libertad es el que yo construyo, en cooperación con otros, para hacer posible la dignidad humana para todos. Esta construcción colectiva ocurre ya sea actuando directamente o a través de representantes confiables. El sujeto político es el que hace posible la construcción de ese orden”.

El núcleo de la sociedad civil lo constituye, entonces, una trama asociativa que institucionaliza los discursos solucionadores de problemas concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios públicos más o menos organizados. Es una reserva de opiniones y participantes que proceden de círculos privados, que se potencian frente a intereses generales e influyen así en los medios de comunicación y en la esfera política.

Siguiendo a Daza, (1998: 57) la sociedad civil tiene así su espacio de acción expresiva en la esfera de la opinión pública, entendida como

“Una red para la comunicación de contenidos y toma de postura, es decir, de opiniones...sustentadas en las reglas de una práctica de comunicación pública mantenida y seguida en común como resultado de una controversia más o menos exhaustiva en la que las propuestas, las informaciones y las razones puedan elaborarse de forma más o menos racional”.

Colombia no se caracteriza por la presencia de una sociedad civil fuerte, ni en sus expresiones colectivas, ni individuales. A pesar de la existencia de un amplio sector de organizaciones, la ausencia de legitimidad social, el irrespeto a las reglas democráticas y la débil cultura de derechos ciudadanos, impiden que estas impacten de manera decisiva en la realidad colombiana y que se conviertan en socios fuertes frente al Estado. De acuerdo con Daza (1998: 55),

“Una sociedad civil fuerte es necesaria para dar contenido a la democracia dotándola de un carácter participativo, además porque así va creando sus propias opciones políticas de más amplio reconocimiento y porque de esa forma logra una importante misión como fiscalizadora y controladora del poder estatal como único actor natural con capacidad para dotar de contenido ético la práctica política”.

En nuestro país, sociedad civil no es necesariamente sinónimo de participación democrática, si desde 1991 se recalca el hecho de que la democracia colombiana es participativa y no representativa, no resulta muy claro qué tan cierto sea eso, pues el protagonismo participativo de la sociedad civil no se ha hecho sentir y sobretodo ha sido muy débil en los procesos de planeación participativa; las constataciones de corrupción endémica, paramilitarismo, trasteo de votos, violencia, pobreza extrema e inseguridad, muestran que el proceso de

legitimación real, socio-políticamente efectivo de la sociedad civil, en nuestro medio, está aún muy lejos de traducirse en realidad; un país enfermo es el reflejo de una sociedad civil a la deriva.

“Colombia transita por los avatares de las reformas y ajustes, pero sin apego por una democracia que permita establecer claras diferencias entre la eficiencia y la equidad, al tiempo que el otrora Estado-Nación se diluye, declarándose inviable en más del ochenta por ciento de sus municipios, con una ciudadanía que escasamente aflora en el papel, en medio de un conflicto que la desplaza y la somete a los designios de las arbitrariedades de los diversos poderes” (Victoria, 2002: 430).

Organizaciones e individuos, en la mayoría de los casos, son sensibles a los problemas, opinan y desean contribuir en la construcción de las soluciones, pero las señales e impulsos que pueden emitir son demasiado débiles para provocar a corto plazo procesos de aprendizaje en el sistema político y para reorientar los procesos de toma de decisiones.

Así lo constata García (2008: 217) en la investigación citada, en la cual no encontró relación alguna entre la densidad de las organizaciones de sociedad civil y su presencia efectiva en espacios de participación:

“(…) para identificar la relación real entre democracia y sociedad civil es importante centrar la atención no en el número de grupos sino en su habilidad para penetrar los círculos de poder, en su posibilidad de actuar y tener un impacto real en la vida pública de la ciudad. (...) Los grupos y asociaciones en el país son muy débiles y poco estructurados para tener la capacidad de ser efectivos (...), ya que para esto necesitan estar más organizados y consolidados. De hecho (...), los grupos que cuentan con sedes, comités ejecutivos y una adecuada infraestructura, tienen mayores niveles de participación en Barranquilla.

Es necesario entonces, para la sociedad civil, convertirse en interlocutor válido y reconocido, lo que implica comenzar por un largo proceso de auto-identificación y auto-legitimación, entre otras cosas, sustentado en procesos comunicativos que permitan potenciar su voz.

La participación ciudadana y la construcción de democracia

La participación ciudadana como proceso social es definida por Garay (2002: 80) como:

“El resultado 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”.

Implica, entonces, que culturalmente se asuman prácticas sociales donde prime el compromiso con lo público y con la política como forma de expresión colectiva, proceso con el cual se fortalece tanto la administración del Estado como la sociedad civil; todos ganan, se complementan, se trata de que cada quien cumpla con los deberes y derechos que demanda la vida pública y así se establezcan los vínculos que fortalecen la democracia.

Para Hoyos (2009: 25), siguiendo los planteamientos de Habermas, se requiere un compromiso con la construcción de lo público, entendido como aquello que nos conviene a todos, lo que se materializa en las diversas formas de participación de la sociedad civil, en las formas de gobierno y en las reglas de juego que acordamos para la convivencia social; dicho de otra manera, en la profundización de la democracia. Los procesos de entendimiento entre los ciudadanos son posibles gracias a las estructuras comunicativas de la sociedad civil; aquí resalta el nivel hermenéutico de la comunicación que posibilita comprender a los otros, reconocerlos, respetar sus máximos y acordar los mínimos que permitan convivir. Todo ello se concreta a través de los procesos de participación política y del derecho, independiente de la moral, en los cuales se fundamenta la soberanía popular y la garantía de construcción de un Estado democrático.

La participación ciudadana es entendida, entonces, como una categoría en estrecha relación con la comunicación: participar es comunicar y ello se concreta en el nivel local cuando la argumentación es la base de la relación entre quienes negocian; es fundamentalmente un problema de intereses, de motivaciones, de toma de decisiones, es decir, de poder, donde intervienen individuos con expectativas y visiones de mundo diferentes y donde los intereses individuales deben ser tenidos en cuenta para lograr la acción colectiva. La participación ciudadana implica concertar y por ello requiere del componente racional comunicativo para construir entre la diversidad de opiniones, criterios y razones, consensos y acuerdos colectivos que generen políticas y proyectos inclusivos que representen el interés común. De acuerdo con Velásquez (1986:22),

“Esa posibilidad depende, sin embargo, de por lo menos, dos condiciones: de una parte, una decidida voluntad de los gobiernos (nacional, regional y municipal) de crear las oportunidades para el ejercicio de la participación. De otra, la existencia de ciudadanos y ciudadanas, de organizaciones sociales y de agentes participativos que hagan uso de esas oportunidades y las traduzcan en acciones encaminadas a democratizar y cualificar los resultados de la gestión pública”.

Niveles de Participación

Para visualizar con mayor precisión y analizar el significado de la participación y fundamentalmente con el fin de determinar su alcance, se empleó como marco de referencia el esquema de niveles de participación propuesto por Manoukian (citado por Rojas, 1999: 30), Información, consulta, concertación y cogestión:

La información. La información de derechos, responsabilidades, acciones, canales, metodologías etc., no se entiende como un proceso de participación en sí mismo; sólo constituye su base, ya que es un proceso unilateral, sin posibilidades de diálogo, discusión o concertación. Sin embargo, su ausencia constituye una forma de exclusión, pues significa desorientar y mermar las posibilidades de intervención calificada de la sociedad civil.

En este sentido, ella misma es garantía u obstáculo para la participación, pues la construcción colectiva de acuerdos en torno a objetivos comunes requiere de la intervención directa y calificada de la ciudadanía en el análisis del entorno y en la toma de decisiones.

En el proceso de elaboración de los planes de desarrollo, la información se constituye en un nivel muy importante, no sólo para que la ciudadanía se vincule a las mesas de trabajo y a las diferentes instancias que en cada entidad territorial se organicen para el efecto, sino, para que se cuente con todos los datos y recursos para diseñar proyectos viables que realmente respondan a los intereses y necesidades de la comunidad. De acuerdo con Jaramillo (2008: 9),

“la base de la participación está en la información. Una persona que tiene información sobre algo que la afecte o involucre ya está incluida en eso que la involucra y afecta por el solo hecho de tener conocimiento de él. Pero no basta con tener información, es preciso aprender a interpretarla, a manejarla y a utilizarla porque de otra manera se convierte en una posesión muerta, en una riqueza sobre la cual estamos sentados sin conocer su valor”.

Se encontraron notorias diferencias en materia de participación en aquellos municipios cuyas administraciones han tenido, como preocupación fundamental, establecer flujos de información con la comunidad y estimular los procesos de participación, como en el caso de Armenia, Filandia y Calarcá.

En estos municipios, se han puesto en marcha procesos educativos que preparan tanto a los consejeros territoriales de planeación como a otras organizaciones e individuos de la sociedad civil para que asuman sus derechos y deberes y se conviertan en gestores de su propio desarrollo, en fiscalizadores y socios activos del Estado. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos

de las administraciones, es recurrente encontrar que los C.T.P. funcionan sólo en la etapa inicial de la formulación del Plan de Desarrollo, en el que por mandato constitucional, son convocados por las administraciones locales y después desaparecen del escenario político.

La consulta. La consulta se constituye en una herramienta importante para integrar a los ciudadanos a la problemática pública, a través de un proceso de comunicación bilateral y transparente, pero sin la garantía de que sus aportes serán utilizados en el momento de la decisión, lo que constituye una gran debilidad porque puede darse el caso de consultas que más que buscar o indagar por los intereses colectivos y potenciar la expresión y control por parte de la ciudadanía, se orientan a legitimar medidas que defienden intereses privados.

Este es el nivel en el que se ubican los Consejos Territoriales de Planeación, ya que tanto los instrumentos como las decisiones al alcance de la comunidad no permiten, desde la estructura misma de la ley 152, mayor incidencia en la definición del desarrollo.

Que la participación de la sociedad civil en la formulación de los planes de desarrollo no rebase el *nivel de consulta*, significa que, más que potenciar la expresión y control por parte de la comunidad, su participación se limita a legitimar medidas ya tomadas por las administraciones de turno, y permite, en última instancia, la naturalización del privilegio que han ostentado las oligarquías locales (apropiarse de lo público para fines privados), ante la ausencia de verdadera participación y fiscalización ciudadana.

En la mayoría de los casos, la comunidad se convoca a que presente sus problemas y propuestas de solución cuando ya los principios, objetivos, planes y programas de los planes de desarrollo están definidos y las decisiones tomadas.

En no pocos casos, los planes son resultado de la consulta con expertos locales y/o foráneos, como sucedió en el municipio de Montenegro, pero no resultado de un proceso real de participación comunitaria, lo que convierte a los procesos de Formulación de los Planes de Desarrollo en un formalismo; sin embargo, no significa que el proceso de elaboración de los planes no pueda ser un espacio importante para la construcción y consolidación de lo público o que no se pueda trascender a niveles decisorios o de cogestión.

La concertación. La concertación se convierte en una práctica de auténtica participación, porque las partes interesadas interactúan de manera directa, con el fin de llegar a acuerdos negociados que sean aceptados y reconocidos por todos los sectores interesados; el riesgo se presenta en países como Colombia,

donde muchos individuos y grupos han estado tradicionalmente marginados y no cuentan con la experiencia y la información necesaria para relacionarse en igualdad de condiciones con otros grupos de interés, lo que los intimida o los hace fácilmente influenciados. Además de ello, la legitimidad de la representación¹ en los espacios participativos, con las características y las debilidades organizativas de nuestra sociedad civil, no garantizan la construcción democrática de los rumbos del desarrollo.

La cogestión. Es un nivel altamente participativo que se define como el proceso mediante el cual las partes interesadas comparten valores e intereses y se alcanza un equilibrio de fuerzas respecto al poder político y económico para desarrollar conjuntamente programas y proyectos, compartiendo las responsabilidades y los riesgos.

A diferencia del consenso, que responde a acuerdos coyunturales o de corto plazo, y que no obligan a su aplicación, la cogestión implica una relación horizontal y de largo plazo, que requiere apertura y autocrítica, tanto a nivel de las personas como de las organizaciones participantes, para adquirir nuevos conocimientos y habilidades que permitan la construcción de un desarrollo incluyente, basado en la articulación de lo social y lo político.

En los procesos de planeación del desarrollo a nivel local, regional o nacional, no se alcanzan aún niveles mínimos de cogestión y no necesariamente por las limitaciones de la ley, sino porque la relación entre el Estado y la sociedad civil es asimétrica, ya que el control político y financiero sigue en manos del Estado, lo que impide crear las condiciones para que la participación adquiera una real dimensión en la vida pública.

Trascender los niveles de información y consulta es importante, porque sólo así se pueden formular y ejecutar políticas y proyectos incluyentes, lo que estimula la participación, en la medida en que se hace importante decidir el bienestar común, pero de ninguna manera significa suprimir la representación política: representación y participación son ejes fundamentales de las democracias modernas.

Conclusiones

Las condiciones en que se realiza la planeación participativa en el Quindío, no permiten vislumbrar una transformación en cuanto a la cultura participativa ni al efecto que ella pueda tener en la construcción democrática de la región.

1 Por legitimidad en la representación se entenderá la comunidad de intereses y su defensa entre representante y representados. Las democracias Liberales se caracterizan más por la distancia que por la cercanía entre los mismos, lo que mantiene alejados a los ciudadanos de los espacios políticos e impide que se apropien del sistema institucional (Véanse Henández, 2002; Bobbio, 2001; Wainwright, 2007).

La discontinuidad en la formulación y aplicación de políticas de participación, lo coyuntural de estos procesos, su inmediatez y la falta de seguimiento a los resultados, impiden que se dé una verdadera negociación entre las partes involucradas y que se produzca un intercambio de sentidos sobre los temas y las estrategias de gestión de los problemas sociales.

Esto ocurre, fundamentalmente, porque el alcance que se le otorga a la participación ciudadana es meramente instrumental, no se generan las condiciones para que la participación adquiriera una real dimensión en la vida cotidiana y pública de las comunidades y/o personas. En el mejor de los casos, es un medio para escuchar a la gente, pero no se da la debida articulación entre lo social y lo político, de tal modo que a través de la representación y la participación directa de la comunidad, se desarrollen proyectos incluyentes orientados a conseguir lo que conjuntamente se ha decidido como bienestar social.

En efecto, hay que entender que en los municipios del Departamento del Quindío, la enorme mayoría de los sujetos sociales se caracterizan estructuralmente, como lo plantea Jiménez-Domínguez (2008: 61) refiriéndose al contexto latinoamericano, por la desigualdad y la pobreza, y han sido dominados tradicionalmente por cacicazgos y gamonales que han impedido el desarrollo de la ciudadanía y han dado lugar a lo que se denominan *democracias delegadas*; los electores eligen al líder, delegan toda la responsabilidad en él y luego se desentienden, casi por completo, de la política, lo que ha convertido a las democracias locales en democracias formales, en simples representaciones de lo verdaderamente democrático y lo ciudadano.

Igualmente, al interior de las organizaciones de la sociedad civil puede aplicarse el concepto de *democracia delegada*, que no sólo se evidencia a nivel general en los Estados, las regiones o los municipios, sino también en el interior de los C.T.P., en los cuales no es claro el grado de representatividad y compromiso de los representantes con los sectores que representan. En la totalidad de los municipios estudiados pudo constatar que no hay comunicación directa de los consejeros con sus organizaciones, que la comunicación no fluye entre ellos, que no se consultan las decisiones o posiciones que se defienden, y que los integrantes terminan auto-representándose.

Es aquí donde más interesa el nivel educativo de la comunidad para poder negociar en igualdad de condiciones con los especialistas. Muchas comunidades no tienen la capacidad de interactuar directamente y en igualdad de condiciones con los técnicos que dirigen los procesos de planeación: consultores, funcionarios, etcétera, y terminan auto-excluidas o representadas por miembros de la sociedad civil con mayor conocimiento de los temáticas, pero sin diálogo directo con sus comunidades de base, donde ciudadanos expertos controlan los espacios participativos y terminan por reproducir las viejas estructuras clientelares que se pretenden romper.

También, fácilmente, se encuentran en los municipios situaciones como las de Circasia, con una sociedad civil organizada para asuntos asistencialistas, filantrópicos, culturales, pero indiferente a los asuntos políticos, sin propuestas críticas y propositivas frente al desarrollo de su localidad.

Puede identificarse aquí cómo estas instituciones han tenido “una finalidad no reconocida: alejar a los ciudadanos de los asuntos públicos y persuadirlos de que no son capaces de ocuparse de ellos (Jiménez-Domínguez, 2008: 61)” y en consecuencia, los espacios de participación no han sido interiorizados por los ciudadanos con todas las potencialidades que ofrecen para la autonomía individual y el ejercicio del poder efectivo existente en la sociedad.

Se encuentra, entonces, que la participación ciudadana corre el peligro de ser manipulada y utilizada para validar en actos públicos debidamente publicitados, decisiones de las cuales no se alcanza a comprender su verdadero impacto, lo que permite (Jiménez-Domínguez, 2008:62) la teatralización de la política, en la cual se reduce a los ciudadanos a meros espectadores de las decisiones, impidiendo que se imponga el carácter público de las mismas.

Fortalecer la participación ciudadana, tanto en el diseño como en la veeduría a los objetivos del desarrollo local, puede garantizar que las ejecutorias gubernamentales respondan a las expectativas y requerimientos de los grupos poblacionales de los municipios, que sean acordes con las propuestas de solución de quienes han identificado las problemáticas y que se avance en los procesos de inclusión social y desarrollo humano, y allí se encontraría parte de la respuesta a cómo conjugar desarrollo económico con democracia política y equidad social.

Por último, es necesario aclarar que, por las condiciones de dependencia de las estructuras patriarcales de nuestra sociedad civil, no todo lo que se denomina participación en nuestras comunidades corresponde a un proceso de cooperación, solidaridad, construcción, cogestión; sino que en no pocos casos, se trata sólo de formalismos en los que la comunidad no cuenta con verdaderas herramientas para que las políticas sean direccionadas hacia el bien común.

Para que la elaboración de los planes de desarrollo se convierta en un espacio importante para la construcción y consolidación de lo público y la sociedad civil cuente con verdaderas oportunidades de auto-organizarse, fortalecerse y alcanzar visibilidad política, es necesario mejorar la calidad de la planeación en términos técnicos y de participación, y hacer de lo social el énfasis y el principio inspirador del ejercicio participativo. En consecuencia, se necesitan procesos de fortalecimiento de la sociedad civil, para que en trabajo conjunto con el Estado se pueda dar la transformación cultural que conlleve a construir los hechos que hagan realidad el bienestar social.

BIBLIOGRAFÍA

Bobbio, Norberto (2001). *El futuro de la Democracia*. 3ed. México: Fondo de Cultura Económica. 241 p.

Camps, Victoria (1999). *Paradojas del individualismo*. Barcelona: Crítica.

Conill, Jesús (1998). Ética de la sociedad civil. En: *Democracia participativa y sociedad civil: una ética empresarial*. Fundación Social (PÁG. INICIAL-FINAL). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Daza, Gladys; Sierra, Luis; Restrepo, Carmen y otros (1998). *¿Participación social en los medios masivos? canales regionales y sociedades urbanas*. Medellín: Ed. Universidad Pontificia Bolivariana.

Garay, Luis (2002). *Repensar a Colombia. Hacia un Nuevo Contrato Social*. Bogotá: PNUD.

García, Alexandra (2008). *Sociedad Civil y estado: Del mito a la realidad*. Barranquilla: Ediciones Uninorte. 290 p.

Hernández, Andrés (2002). *El pensamiento republicano frente a los déficit de la democracia liberal*. En: *Andrés, Hernández. Republicanismo contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía* (pp. 531-570). Bogotá: Siglo del Hombre :CIDER, Universidad de los Andes.

Hoyos, Guillermo (2009). *La filosofía política de Marx y la teoría crítica de la sociedad. Material de Estudio*. Diplomado en Filosofía Política, CLACSO. Bogotá.

Jaramillo, Juan C. y Toro, José B. (2008). *Las estrategias comunicativas como factor de calidad en la gestión escolar*. En: XIII Encuentro Nacional de docentes directivos. “La gestión un reto a la calidad de vida”. (Armenia)

Jiménez-Domínguez, Bernardo (2008). Ciudadanía, participación y vivencia comunitaria. En: Bernardo, Jiménez-Domínguez. *Subjetividad, participación e intervención comunitaria. Una visión crítica desde América Latina* (pp.55-84). Buenos Aires: Paidós.

Leogas, Jorge (2007). Watchdogs: Ciudadanía y discursos del Desarrollo. En: *Tabula Rasa*, 7, 17-46.

Rojas, Manuel (1999). Construyendo Procesos de Gestión Ambiental Participada. En: Martha Cárdenas, Claudia Mesa. *La Participación Ambiental* (pp. 30-52). Bogotá: Fescol.

Sánchez, Alfonso (2007). Gestión social, sujeto y participación. En: Carlos Yory, *Espacio Público y Formación Ciudadana* (pp. 47-74). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Toro, José y Rodríguez, Martha (2001). *La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.

Velásquez, F y González R. (2006). *Encuentros con el Futuro. Cuarto ejercicio de Planeación participativa en Bogotá*. Bogotá: Fundación Corona y Fundación Foro Nacional por Colombia.

Velásquez, Fabio (1986, septiembre). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. En: *Revista Foro*, 1, 16-25.

Victoria, Carlos (2002). Democracia local, deliberación y ciudadanía: vacíos y restricciones de un modelo. En: Andrés Hernández, *Republicanismo contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía* (pp. 429-492). Bogotá: Siglo del Hombre : CIDER, Universidad de los Andes.

Wainwright, Hilary (2007). Repensando la representación política y los partidos políticos. En: Ezequiel Adamovsky, Christophe Aguiton, Marco Berlinguer, *Repensar la Política*, (pp.85-101). Barcelona: Icaria.