



Contenido

Prólogo	
Publicaciones Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE).....	5
1. Introducción	7
2. El componente participativo de la democracia	9
3. Democracia participativa y descentralización en Colombia	12
4. Marco normativo de la participación ciudadana en Colombia	15
4.1. Mecanismos constitucionales de participación ciudadana.....	15
4.2. Espacios de participación ciudadana	19
5. Alcances y límites del uso de los mecanismos de participación ciudadana en Colombia	21
6. Revisión de la gestión institucional para la participación ciudadana en Antioquia	23
6.1. Marco normativo departamental	24
6.1.1. Consideraciones preliminares sobre participación ciudadana en planes de desarrollo departamental.....	24
6.1.2. Participación ciudadana a través de ordenanzas	27
6.2. Criterios de selección de los municipios como casos de estudio.....	28
6.2.1. Caso de estudio: Bello, el voto en blanco y la revocatoria de mandato	34
6.2.2. Caso de estudio: Tarso y la Asamblea Municipal Constituyente	38
6.2.3. Caso de estudio: Apartadó y Buena Vibra Jóvenes en Paz.....	42
6.2.4. Caso de estudio: Carepa y la Fundación Esperanza de Mujeres hacia el Futuro con Jesús	46
7. Diagnóstico de la gestión institucional para la participación ciudadana en Antioquia.....	50
7.1. Desconfianza institucional.....	50
7.2. Cooptación de los espacios de participación	52
7.3. Falta de recursos.....	54
7.4. Desconocimiento de los mecanismos de participación.....	55
7.5. Gestión institucional local.....	57
8. Conclusiones.....	59
9. Recomendaciones	61
Bibliografía	63

Prólogo

Publicaciones Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE)

Una de las características de las democracias modernas es el alto grado de complejidad de los debates que conducen a mejorar el funcionamiento de las instituciones. Muchos de los debates que dividieron las sociedades en el pasado ya han sido resueltos abandonando las posiciones extremas. Temas como la vigencia de los derechos humanos, la separación de poderes, el modelo de organización territorial e incluso la discusión entre formas de gobierno parlamentarias o presidenciales no son ya el centro del debate, porque frente a los hechos contemporáneos la sociedad ha decidido optar por un orden constitucional y de Estado de derecho. La superación de estos debates ha derivado en el surgimiento de nuevos problemas y demandas, muchos de ellos complejos y llenos de matices.

Para poder entender los desafíos que afronta la democracia colombiana, es necesario entender y mejorar nuestro nivel de comprensión de los fenómenos relacionados con la búsqueda, distribución y ejercicio del poder que constituyen los elementos definitorios del carácter de la democracia. Por esta razón, la primera tarea que le hemos asignado al Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) ha sido justamente promover una agenda de investigación que persiga dos objetivos. El primero, brindar mejor información y análisis sobre los procesos políticos y electorales que caracterizan la democracia colombiana. El segundo, conectar las agendas de investigación con las necesidades reales de los tomadores de decisiones en materia de reformas. Consecuentes con ese propósito se han seleccionado un conjunto de investigaciones que buscan llenar los vacíos que hoy tenemos cuando entramos a discutir temas relativos al mejoramiento de nuestras instituciones políticas.

Para alcanzar este objetivo hemos buscado los más importantes centros de investigación del país así como un conjunto de reconocidos expertos para que elaboren los estudios propios del centro y estructuren así lo que será la agenda de investigación del CEDAE. Hemos escogido esta metodología por considerar que nos permite potenciar las capacidades de instituciones que ya han adelantado trabajos sobre estas materias y con las cuales esperamos generar sinergias.

Como nuestro propósito es enriquecer el debate público, esperamos que las distintas publicaciones propicien reflexiones en los escenarios políticos, sociales y académicos. La labor del CEDAE se complementará con futuros esfuerzos en materia de promoción de la cultura política y en poner a disposición de los colombianos la información de los procesos electorales que se han desarrollado en el país.

De esta manera la organización electoral responde a una creciente demanda que los ciudadanos y sus dirigentes expresan, y es la de proporcionar análisis cualificados que permitan entender de mejor manera las instituciones políticas. Es una tarea que viene abriéndose paso en toda América Latina y que ha llevado a que en casi todos los países existan hoy centros de estudios y capacitación que permitan trascender la labor de organizar elecciones y crecientemente avanzar hacia comprender y apreciar mejor los valores, procedimientos y el conjunto de elementos que comprenden la democracia.

Confiamos que la publicación que usted tiene en sus manos contribuye de modo sustantivo a alcanzar el propósito común de tener una democracia más sólida y profunda.

Carlos Ariel Sánchez Torres
Registrador Nacional del Estado Civil
Diciembre de 2014

1. Introducción

Con la Constitución de 1991, el Estado colombiano, apostándole a fortalecer los procesos de participación política y ciudadana mediante la creación y el fomento de espacios y mecanismos de participación alternativos a los previamente existentes, tuvo como propósito extender por el territorio colombiano la gestión de políticas de participación en los niveles subnacionales; muestra de ello es un amplio marco normativo nacional que promueve no solo mecanismos de participación sino todo tipo de espacios que le permiten al ciudadano incidir en las decisiones públicas, tanto nacionales como regionales y locales.

Al decir de María Teresa Uribe de Hincapié (2002), la Constitución de 1991, inspirada en el ideal de democracia participativa, prometía el fin de siglos de abandono estatal y exclusiones sociales y políticas; es decir, era posible pensar la participación legalizada, normativizada e institucionalizada como conjuro contra años de asimetrías e inequidades sociales. Las soluciones esperadas tenían que ver con la inclusión, cada vez más amplia, de diferentes sectores de la sociedad colombiana en la construcción de un país con unos referentes, aunque no homogéneos, por lo menos mínimos y compartidos. La posibilidad de la construcción de referentes compartidos se hacía posible bajo el supuesto de la ciudadanía activa y la recuperación del valor de la virtud cívica. La participación y la ciudadanía activa ingresan en el lenguaje público como una alternativa de solución a los vacíos dejados por el ejercicio de una democracia meramente representativa y electoral.

A lo anterior también se sumaba la reflexión sobre los problemas que implicaba para la representación y la participación, nuestra larga historia de violencias y conflictos políticos. Y aunque la configuración de un nuevo orden constitucional y por tanto jurídico y político pretendía salirle al paso a las violencias generadas por la desigualdad y la asimetría social, la nueva Carta parece no haber enfrentado sustancialmente la discusión sobre el problema estructural de la violencia colombiana, dejando como consecuencia que, aun hoy,

[1]os espacios participativos, las localidades descentralizadas, las movilizaciones colectivas, las organizaciones y los movimientos sociales han venido siendo colonizados por la guerra, convirtiendo la esfera de la acción participativa en otro campo de la disputa de los actores armados; bien para liquidar eventuales enemigos u opositores, bien para cooptarlos e incorporarlos a sus propósitos de dominio exclusivo y sus objetivos militares (Uribe, 2002: p.197).

Así, tras años de vida de nuestro nuevo ordenamiento normativo, la violencia sigue presente a pesar de los avances en la implementación de los mecanismos de participación e inclusión política, y sigue mudando en nuevas modalidades a pesar de que la ciudadanía colombiana es más consciente de la importancia de una actitud activa frente a los problemas que les son más caros. El conflicto

colombiano ha sabido, incluso en su proceso de sofisticación, servirse de los mecanismos participativos que buscaban conjurarla.

Hoy, 23 años después de la promulgación de la Carta del 91 y de los diferentes mecanismos creados con posterioridad para la promoción y la defensa del derecho de participación política y ciudadana, se hace necesario revisar qué avances hemos tenido y qué errores se presentan como retos por asumir. Este es el objetivo de esta “Revisión de la gestión institucional para la participación ciudadana en Antioquia”, trabajo realizado por el Centro de Análisis Político del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT para el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Con esta revisión se pretende ofrecer una mirada panorámica sobre la gestión institucional para la participación en algunos municipios de nuestro departamento, articulando tal mirada a otra sobre la informalidad de la participación. Es decir, cómo conversan las autoridades locales con los actores sociales respecto de la comprensión que tienen de la participación ciudadana y su ejercicio. Esta articulación nos parece importante, toda vez que hemos visto que los ciudadanos ideales de nuestra Constitución no son aquellos “de carne y hueso” que viven sus realidades cotidianas en los municipios. En su mayoría, el conocimiento sobre los mecanismos constitucionales de participación es poco y fragmentario, sin embargo, esto no es obstáculo para que las personas se asocien y movilicen en derredor de sus problemáticas, necesidades y aspiraciones. Dicho de otro modo, el individuo ideal de la democracia participativa sigue siendo una hoja de ruta a seguir, más que una realidad; es un ideal que por su misma naturaleza está aun por realizarse y requiere del empeño de todos los actores para acercarlo a las realidades complejas que configuran nuestros escenarios locales. Uno de los empeños consiste en asumir tales escenarios como la fuente concreta de las experiencias que pueden movilizar un cambio hacia una sociedad mejor ordenada y más justa. Las realidades locales, creemos, no deben acomodarse al ideal, es el ideal de la participación y la inclusión social, el que mediante la gestión institucional, debe buscar plasmarse y adecuarse a las demandas sociales concretas de los individuos y grupos sociales que configuran esas realidades.

Que sea este el espacio para agradecer a todas y cada una de las personas que, en cada caso y territorio, nos recibieron para compartir con el equipo de investigación sus vivencias, sus experiencias y sus comprensiones sobre la participación y el ejercicio de la democracia. A todas ellas va dedicada esta publicación.

2. El componente participativo de la democracia

La democracia en su definición más simple es el “gobierno del pueblo” (Dahl, 2004: p.11). Sin embargo, la larga historia del concepto en occidente ha suscitado múltiples definiciones. Algunos autores comprenden la democracia como los principios que deben regir la sociedad, otros como el conjunto de instituciones que permiten un gobierno legítimo, y otros como el entramado de actores que deberían intervenir en la democracia misma. Norberto Bobbio (1986) afirma que la democracia es un conjunto de reglas procedimentales que le asegura a los ciudadanos su participación en los procesos electorales. Por lo anterior, la garantía de esas reglas no es opcional sino necesaria para el mantenimiento de los derechos de participación política. Así pues, un país es democrático siempre que asegure las leyes, esto es, las reglas de juego que le posibilitan al pueblo elegir representantes y defender su soberanía.

Por su parte, Charles Tilly (2007) afirma que la democracia como proceso dinámico en el cual coexisten la ciudadanía, el Estado y la relación entre estos, puede ser, por lo mismo, un proceso reversible. En este sentido, “la democracia es más un termómetro que un interruptor, aumentando o disminuyendo de acuerdo a los resultados de las negociaciones entre los gobernantes y los gobernados” (p.19). Por lo tanto, del conjunto de reglas establecido, aceptado y conocido por todos, depende el sentido de la democracia, pues, como dice Bobbio, una democracia representativa consiste justamente en el aseguramiento de las reglas mediante las cuales los ciudadanos pueden elegir abierta y libremente a sus candidatos, para que estos, a su vez, representen los intereses de los variados grupos sociales en la toma de decisiones públicas. De esta manera, la importancia del procedimiento democrático representativo recae en la claridad de las reglas del juego para que los ciudadanos elijan a quienes pueden racionalmente tomar decisiones por ellos. Esto es lo que Guillermo O’Donnell (1998; 2004) ha enunciado como el carácter delegativo de las democracias.

Ahora bien, según Velásquez *et al* (2003), la democracia representativa también puede ser entendida como un modelo hegemónico, pues mediante la legitimación de los procesos electorales como única vía para la defensa de los derechos políticos, en la práctica son los grupos fuertes los que en efecto tienen la capacidad de movilizar y capitalizar los votos, y los que en efecto pueden cooptar el aparato del Estado. Esto es, la democracia en su aspecto meramente representativo queda relegado a “un procedimiento para escoger las élites gobernantes” (p.52).

De acuerdo con lo anterior, este modelo, enfatizando en el carácter delegativo de la democracia, puede fácilmente oponerse a las movilizaciones sociales reivindicatorias de derechos de participación, a la inclusión de otros actores en los procesos de toma de decisiones, a una concepción de pluralismo abierto y, por ello, a la idea de que la sociedad civil posee las capacidades para incidir en los asuntos públicos. En palabras de Velásquez, las demandas sociales por una participación más

amplia de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicas, es puesta en jaque por los defensores radicales de la democracia representativa, esto es, el modelo de democracia participativa “se encuentra amenazada en forma permanente por la cooptación de los nuevos liderazgos por parte de los sectores tradicionales, a fin de frenar su impulso y el alcance de su acción” (p.57).

Aunque una democracia no pueda serlo sin reglas de juego claras y transparentes para el ejercicio del derecho de votar o ser votado, la democracia representativa es insuficiente: el ejercicio democrático se agota en los eventos electorales y, por ende, surgen dudas sobre si hay o no una verdadera representación de todos los niveles de la sociedad.

Es por lo anterior que la democracia participativa pretende corregir los errores y llenar los vacíos dejados por el modelo representativo de la democracia; pretende fomentar el sentido colectivo de la convivencia humana en términos de participación política. Juan David Guevara, cita a Velásquez afirmando que la democracia participativa es un “[m]odelo de ordenamiento social y político basado en un imaginario cuyos elementos centrales son: el pluralismo, la tolerancia, el respeto por la diferencia, el amparo de los derechos y libertades y un alto sentido de responsabilidad colectiva [...], pero sobre todo implica que los ciudadanos estén dispuestos a participar [...] para el logro de sus objetivos personales y colectivos” (2009: p.6).

La democracia participativa no se limita a la mera constitución de un gobierno mediante mecanismos electorales, se materializa a través de procedimientos que se convierten en prácticas sociales. Es decir, en formas de relacionar la ciudadanía y el gobierno, pues “participación no es otra cosa que la posibilidad de que los individuos puedan sentirse parte de una comunidad política a través del libre ejercicio de derechos y deberes” (Velásquez *et al*, 2003: p.56). Con ello se introduce entonces una concepción nueva de lo público: lo público no es exclusivo de las élites de gobierno y de los representantes, sino también de la sociedad en general. Sociedad en la que el sujeto de la participación se amplía y, por lo mismo, en la cual las minorías que antes eran excluidas de las decisiones políticas, cuentan con las herramientas necesarias para ingresar en la discusión y cuestionar ciertas decisiones públicas. De esta manera se rescata un principio de deliberación que lleva a que la democracia sea un procedimiento “social y participativo que se apoya en la pluralidad de las formas de vida existentes en las sociedades contemporáneas” (Velásquez *et al*, 2003 p.55). Ello lleva a concluir que la naturaleza participativa de la democracia tiene como punto de partida el pluralismo de las sociedades, y conecta lo sustantivo (las decisiones) con la forma (procedimiento de toma de decisiones) de la democracia misma.

Lo anterior nos permite asegurar que el modelo de democracia participativa corresponde a la profundización o “evolución” de la democracia electoral-representativa. Según el francés Pierre Rosanvallon (2011), en este proceso de *evolución* de la democracia se han configurado acciones de contrademocracia, esto es, acciones democráticas paralelas a la democracia representativa. Este fenómeno es explicado en su libro *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*.

Allí el autor sostiene que la “erosión de la confianza de los ciudadanos en sus dirigentes y en las instituciones políticas” (2011: p.21) ha llevado a que estos, y los mismos gobiernos, configuren espacios o mecanismos para controlar la gestión pública –*el control de poderes*–, sancionen u obstruyan las acciones del gobierno –*el pueblo veto*–, o judicialicen la política –*el pueblo juez*.

En consecuencia, tenemos que la democracia participativa pretende complementar sustancialmente la importante misión de la democracia representativa, ya que como afirma Iosu Perales Arretxe (2004) en su texto *Poder local y democracia participativa en América Latina*, el desarrollo social requiere de una sociedad civil que participe en los procesos de decisión que se convierten luego en decisiones definitivas, es decir, en oportunidades para que la sociedad participe. Y aunque hay decisiones que deben ser tomadas desde las instituciones del Estado por los representantes que han sido elegidos para tal fin, el ideal de la participación política directa ha permitido que muchos países, entre los que se encuentran Chile, Perú, Argentina, Uruguay y Colombia, usen simultáneamente ambos modelos. En el fondo lo que proponen estos autores es que si bien la representación sigue siendo la forma de gobierno comúnmente usada en occidente, los ciudadanos se conforman cada vez menos con el voto, y quieren que sus ideas u opiniones sean tenidas en cuenta en las decisiones públicas, mientras que las autoridades locales han entendido que la participación ciudadana es una forma de legitimar sus acciones (Rosanvallon, 2011).

Así pues, la participación 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” (Velásquez, 2003: p.19), tiende a fortalecer los procesos democráticos, pues mejora las capacidades de las instituciones para resolver las demandas sociales de manera oportuna, ya que dichas soluciones nacen del diálogo horizontal y permanente que sostienen los ciudadanos y el gobierno.

Ahora bien, para que la participación se haga efectiva, es necesario que el gobierno promueva y garantice espacios y mecanismos de participación, y, a su vez, que la ciudadanía sea consciente de sus derechos y deberes respecto de estos espacios y mecanismos. En palabras de Velásquez, la participación “mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados” (2003: p.20).

Se puede afirmar respecto a lo anterior, que la participación se ha consolidado como un proceso al servicio de los ciudadanos para incidir en la gestión local. No obstante, ¿cómo puede la participación ciudadana impactar las decisiones públicas y, más exactamente, permitir el desarrollo local? Velásquez (2003) citando a Brugué y Gallego, afirma que hay tres razones para democratizar la gestión pública a través de la participación de los ciudadanos: mejoramiento de la democracia, aumento de la eficiencia y eficacia administrativa, y aumento del rendimiento institucional. Las razones anteriores en conjunto potencian el capital social.

3. Democracia participativa y descentralización en Colombia

En el intento por cumplir los objetivos de la democracia participativa, a partir de la Constitución de 1991 se institucionalizó en Colombia el proceso de descentralización que se venía dando desde mediados de los años 80 del siglo XX. Mediante la descentralización se pretende otorgarle a los territorios –municipios y departamentos– mayor capacidad de acción y decisión a través de la cual los ciudadanos puedan tomar decisiones relacionadas con sus intereses y necesidades territoriales.

La descentralización se constituye como un proceso mediante el cual el gobierno central transfiere funciones y recursos para la provisión de bienes públicos por parte de los gobiernos subnacionales hacia los ciudadanos, entendiendo por bienes públicos la educación, la salud, la infraestructura y los servicios básicos. En pocas palabras, este proceso significó la autonomía, la autodeterminación y el autogobierno para los diferentes niveles regionales y sobre todo locales. Ahora bien, esta se llevó a cabo en varios aspectos: un primer aspecto administrativo, que estaba orientado a la designación de funciones; un segundo aspecto fiscal, el cual hace referencia a la transferencia de recursos; y un aspecto político que tiene como objetivo estrechar la relación entre el ciudadano y el gobernante mediante la elección popular de gobernadores y alcaldes, y la apuesta por el modelo de democracia participativa.

Sin embargo, el modelo de descentralización no se agotaba únicamente en la transferencia de recursos y funciones del nivel central a los niveles subnacionales ni en la democracia participativa, era necesario también crear instituciones fuertes, capaces de promover, garantizar y participar dentro de ese modelo. Es decir, la apuesta política entonces consistió en combinar las lógicas de la democracia representativa que ya eran conocidas y habían regido el país durante tanto tiempo, con las lógicas de un nuevo modelo que implicaba incluir a la sociedad, sus demandas, opiniones y posibles soluciones. Al respecto, Fabio Velásquez afirma: “Descentralizar significa ante todo fortalecer los entes territoriales para que sean capaces de cumplir en el ámbito local las funciones a ellos asignadas: promoción del crecimiento económico, estímulo a políticas de equidad, definición concertada de las estrategias de desarrollo local y modernización y democratización de la gestión pública” (2003: p.69).

Lo anterior permite reafirmar que en Colombia se pretende desde la Constitución de 1991 crear condiciones para que exista una representación política más incluyente y efectiva. Es decir, por un lado, un Estado conformado por personas capaces de tomar decisiones, y por otro, la creación de mecanismos para empoderar la ciudadanía frente a la gestión local. Para lograr la articulación entre el espíritu participativo y el modelo de descentralización, la Constitución contempló una serie de mecanismos y de herramientas que buscaban ampliar y mejorar la incidencia de los ciudadanos

en las decisiones públicas; proceso que ya se había iniciado en 1986 con el Acto legislativo 01 que permitía la elección popular de alcaldes y gobernadores, pero que se amplía mediante el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, posteriormente regulados por la Ley 134 de 1994, mediante la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

De otro lado, se han ido creando y promoviendo otros espacios de participación como las Veedurías ciudadanas, la exigencia de rendición de cuentas a los funcionarios públicos, el acceso abierto a la información del gobierno, las mesas de concertación, las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las Juntas Administradoras Locales (JAL), los Consejos Departamentales y Municipales de la juventud, los Comités de participación comunitaria en salud, entre otros. Estos espacios de participación le permiten a la ciudadanía controlar las acciones del gobierno, vigilar el cumplimiento del gasto público y sobre todo conocer las decisiones que se están tomando.¹

En suma, la descentralización política propició la movilización de fuerzas locales que rompieron con el bipartidismo, esto es, “la ampliación del espectro político, más allá del bipartidismo tradicional, y por ende la promoción de la expresión institucionalizada de formas no bipartidistas de representación” (Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2010: p.60).

No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados, el proceso descentralizador no ha logrado, 23 años después de expedida la Constitución, alcanzar los objetivos propuestos. En primer lugar, hay limitaciones en materia presupuestal, tributaria, contractual, crediticia y financiera, de orden público y de planeación del desarrollo. En segundo lugar, los planes de desarrollo regional y local no son autónomos plenamente pues deben responder a lineamientos y objetivos del Plan de desarrollo nacional. Esto es, “las entidades territoriales no tienen plena autonomía en la elaboración de sus planes de desarrollo, teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 339, inciso 2° de la Constitución Nacional, éstas deberán elaborarlos y adoptarlos de manera concertada con el gobierno” (Herrera, 2001: p.202).

Lo anterior permite afirmar que la descentralización, aunque formalmente pensada para el auto-gobierno territorial y local, no es efectiva de manera concreta, pues el gobierno nacional define un sistema de gestión nacional y traza unos objetivos para las regiones sin determinar las diferencias que existen entre ellas y las necesidades de cada una de las comunidades. En palabras de Aleksey Herrera (2001), “no es posible seguir insistiendo en un modelo formal cuando las políticas nacionales reflejan, por mandato constitucional, un sistema centralista” (p.202).

1 En Colombia los mecanismos y espacios de participación política han buscado cambiar la comprensión del Estado y superar problemas como el clientelismo, el autoritarismo, el caudillismo y los patronazgos en la vida política, pero por el contrario han reproducido esas lógicas clientelares, la cooptación de la vida política y social de los territorios por parte de las redes políticas tradicionales, los autoritarismos subnacionales y actores armados. Para ampliar esta idea respecto a la cooptación del Estado por parte de redes clientelares y otros agentes al margen de la ley, ver: Uribe, 2002; Velásquez, 2003.

Aun más, la ampliación de los espacios participativos a otros actores anteriormente no contemplados como sujetos de la competencia electoral, esto es, los partidos políticos de carácter cívico provenientes de dicha movilización, han sido permeados por las lógicas tradicionales de “politiquería y clientelismo” y por actores ilegales o armados. Los espacios de participación como las JAC, las Veedurías o las JAL se han convertido en empresas electorales o en nichos de caudal electoral; aun más, se han convertido en algunos casos, en un fuerte potencial de movilización ciudadana encausado hacia los intereses de los actores al margen de la ley que tienen la infraestructura económica y social para instrumentalizarlos de acuerdo con sus intereses coyunturales; el Estado y las ventajas de los mecanismos de participación ciudadana no solo han sido cooptados por líderes tradicionales de las regiones que maniobran fácilmente el aparato estatal, también lo han sido por los actores que mediante la amenaza o el uso efectivo de la fuerza, obligan a los ciudadanos a apoyar iniciativas particulares mediante el uso constitucional de los mecanismos de participación ciudadana. Como bien lo afirma Uribe de Hincapié:

[A] más de la lucha por el territorio, ampliamente descrita en la literatura sobre violencia, se ha escenificado una guerra por las organizaciones comunitarias, las localidades, los barrios populares y la sociedad civil organizada, librada por casi todos los actores armados: guerrilla, paramilitares, fuerzas de seguridad del Estado, milicias populares y bandas armadas de la delincuencia; estos actores bélicos interactúan con líderes sociales, con alcaldes, concejales, acciones comunales, juntas administradoras locales, comunidades de vecinos; interacciones que combinan la violencia cruda y sin mediaciones con prácticas participativas, con micronegociaciones y con un amplio repertorio de acciones colectivas (2002: p.197).

Como podemos observar, participación y descentralización, aunque ampliando el horizonte de los sujetos de la participación, también se enfrentan a un reto propio de su misma naturaleza, esto es, el peligro de que la apertura del poder político y democrático se ponga al servicio de quienes los activan mediante la corrupción, el clientelismo o el uso de la fuerza y la violencia.

4. Marco normativo de la participación ciudadana en Colombia

4.1. Mecanismos constitucionales de participación ciudadana

En la Constitución de 1991 se establecieron una serie de articulados que defienden la participación como un principio fundamental, promueven mecanismos de participación ciudadana, y regulan la participación política y el papel de los partidos y movimientos políticos. Asimismo surge una reglamentación que si bien le da fuerza legal a lo que la Constitución establecía a través de una regulación más específica, también propicia la creación de nuevos espacios por medio de los cuales la ciudadanía puede ejercer una participación activa. Naturalmente, entonces, se han producido políticas públicas tanto en el nivel nacional como en el subnacional, que propician un respaldo a las iniciativas de participación.

En términos constitucionales, se afirma que “son fines esenciales del Estado: [...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (Constitución política, 1991: art. 2). Además, en el artículo 40 se establece que “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” a través de asociaciones u organizaciones que fomentan la participación política, o a postularse como candidato a las diferentes corporaciones electorales.

En el primer capítulo del título cuarto de la Constitución se establece que “[s]on mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato” (1991: art. 103). Además, se establece que el Estado debe ser el promotor principal de las iniciativas de participación, a la vez que hace las veces de garante de estas.

En el segundo capítulo del mismo título se regulan los partidos y movimientos políticos, su conformación como un derecho que tienen todos los ciudadanos a organizarse y asociarse en torno a algún interés. En este sentido, la Constitución “garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse” (1991: art. 107). Luego, en el tercer capítulo se introduce el Estatuto a la oposición como un derecho de los partidos y movimientos políticos para ejercer una posición crítica al gobierno. Con este Estatuto, “se garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida para las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores” (1991: art. 112).

En suma, el título cuatro de la Constitución que se denomina “de la participación democrática y de los partidos políticos”, expresa que en Colombia hay una apuesta desde el marco jurídico por empoderar a la ciudadanía brindándole herramientas para su participación en los procesos de toma de decisiones o de interés colectivo.

Ahora, si bien la Constitución propone una serie de mecanismos o espacios de participación, es la Ley 134 de 1994 la que define y regula su uso.

- **La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas:** Es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de Ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales (*Cfr.* Ley Estatutaria 134 de 1994, art. 2).

Este mecanismo delimita los temas sobre los cuales los ciudadanos podrán presentar Proyectos de ley y de Acto legislativo, y no obliga a que tales proyectos sean sancionados, pero sí a que sean debatidos.

- **El referendo** es “la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente” (Ley Estatutaria 134 de 1994, art. 3). El referendo es un elemento innovador de la Constitución del 91, ya que anteriormente solo existía la reforma de las normas constitucionales a través de actos legislativos.
- **La revocatoria del mandato** es “un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde” (Ley Estatutaria 134 de 1994, art. 6).
- **El plebiscito** es “el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo” (Ley Estatutaria 134 de 1994, art. 7). Este mecanismo se lleva a cabo para definir qué rumbo seguir en tanto se aprueba o no una intención del gobierno, contrario al referendo que aprueba o refrenda normas.
- **La consulta popular** es “la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto” (Ley Estatutaria 134 de 1994, art. 8).
- **El cabildo abierto** es “la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad” (Ley Estatutaria 134 de 1994, art. 9).

La Ley 134 de 1994 establece el marco conceptual de los mecanismos de participación, su significado y relevancia, además regula su uso a través del establecimiento de requisitos para quienes

deseen hacer efectivos cualquiera de dichos mecanismos. Por lo tanto, se tienen en cuenta varios aspectos: a) Los temas o el material sobre el cual tendrá efecto un mecanismo; b) los procedimientos que se deben llevar a cabo para inscribir las iniciativas, es decir, los documentos que se deben presentar, las fechas de recolección de firmas, de inscripción y de presentación del mecanismo, las campañas publicitarias y la forma de financiación; c) el número de firmas (de ser necesario) para que una iniciativa sea válida, y el número de votantes para que la decisión sea efectiva; d) las autoridades competentes para autorizar la ejecución del mecanismo.

Igualmente, tanto la Constitución colombiana como la legislación le han dado un valor significativo al voto como la forma como se ejecutan los mecanismos arriba descritos. En este sentido, se han creado algunas leyes para la regulación del voto.

- **Ley 131 de 1994:** Por medio de esta ley se regula el voto programático, es decir, “el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura” (Ley 131 de 1994, art. 1). Lo anterior le da mayor fuerza a la revocatoria del mandato, ya que cuando no se cumple el programa presentado por los candidatos elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes, la ciudadanía podrá hacer uso de dicho mecanismo.
- **Ley 403 de 1997:** El voto en Colombia no es obligatorio sino que se entiende como un derecho del cual pueden hacer uso los ciudadanos. Sin embargo, el Estado se ha preocupado por introducir incentivos para fomentar la participación y el uso de dicho mecanismo. Esta ley establece que aquellos ciudadanos que ejerzan el derecho al voto en forma legítima en las elecciones, gozarán de ciertos beneficios como la reducción del valor de la matrícula en las instituciones públicas de educación superior, así como medio día libre en el trabajo, reducciones en el tiempo de prestación de servicio militar y reducciones en el costo de la expedición de documentos como el pasaporte.
- **Ley 741 de 2002:** Reforma los artículos 7 y 11 de la Ley 131 de 1994, y de los artículos 64 y 69 de la Ley 134 de 1994, que hacen referencia a la revocatoria de mandato como el mecanismo para hacer efectivo el voto programático. De esta manera, “[l]a revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos: 1) Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador. 2) Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido” (Ley 741 de 2002, art. 1). Además, establece que debe votar el 55% de la votación válida registrada en las elecciones con las cuales el candidato fue elegido.

- **Ley 815 de 2003:** Aclara uno de los incentivos otorgados a los estudiantes de universidades oficiales por hacer uso del sufragio; por lo tanto modifica uno de los artículos de la Ley 403 de 1997. Además, introduce nuevos incentivos para los colombianos que sufragan en el exterior, algunos de los cuales son descuentos en el valor de servicios consulares y en los impuestos de salida del país.
- **Ley 892 de 2004:** Otra de las preocupaciones del Estado ha sido mejorar la infraestructura que facilita el uso de los mecanismos de participación ciudadana. Desde la promulgación de la Constitución de 1991, y mediante las leyes que regulan el voto, se ha mencionado la necesidad de implementar el voto electrónico. La Ley 892 de 2004 propone que “[s]e entenderá por mecanismo de votación electrónico aquel que sustituye las tarjetas electorales, por terminales electrónicos, que permitan identificar con claridad y precisión, en condiciones iguales a todos los partidos y movimientos políticos y a sus candidatos” (Ley 892 de 2004, art. 1). Igualmente, describe el uso de dicho mecanismo y los plazos para que se implementen.
- **Ley 1070 de 2006:** Regula la participación ciudadana de extranjeros que residen en Colombia, y establece que solo es permitido que estos voten en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital, es decir, solo se les permite a los extranjeros participar en elecciones locales. Por otro lado, se describen los requisitos para que esta población pueda participar en las elecciones, a saber, tener visa de residente, acreditar cinco años de residencia en el país, tener cédula de extranjero residente, estar inscrito en el registro electoral y no estar inhabilitado por disposiciones constitucionales o legales.

Vale la pena destacar que la mayoría de estas leyes buscan fortalecer la democracia en el país a través del mejoramiento de las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan ejercer de manera efectiva los mecanismos de participación a los que tienen derecho. Sin embargo, se pudo encontrar que gran parte de las leyes en cuestión están enfocadas en fomentar el derecho al voto, y es por ello que crean incentivos o proponen mejorar la infraestructura para las elecciones, entendiendo el voto como mecanismo únicamente para elegir alcaldes, gobernadores, concejales, diputados, congresistas y presidente.

Cabe mencionar que en la actualidad aun se encuentra en trámite (estado: aprobado informe de objeciones) una nueva Ley Estatutaria de Participación Ciudadana. Iniciativa legislativa de origen gubernamental presentada por el exministro del Interior Germán Vargas Lleras, la cual se viene discutiendo desde el año 2011: “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas” (Congreso Visible, 2014).

Sin embargo, no hay una mayor regulación y promoción de los demás mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley 134 de 1994. Algunos de los aspectos más innovadores y que están relacionados directamente con el mejoramiento de la participación ciudadana en el país,

se pueden encontrar en temas como las acciones comunales, las acciones de cumplimiento y la rendición de cuentas, las cuales se han denominado *espacios de participación*.

4.2. Espacios de participación ciudadana

- **Acciones de cumplimiento reglamentadas en la Ley 393 de 1997:** En esta se establece que todo ciudadano y cualquier servidor público podrá exigir el cumplimiento de alguna ley o acto administrativo. Exigencia que se llevará ante el respectivo ente u organismo, es decir, ante el Consejo de Estado, para que la omisión sea corregida. La acción de cumplimiento es considerada como un mecanismo de protección de los derechos sociales, económicos y culturales, y aunque no está dirigida a hacer cumplir normas constitucionales, sí fue pensada como una herramienta jurídica para exigirle al ejecutivo legalidad y eficacia. La Ley 393 de 1997 desarrolla lo ya establecido en el artículo 87 de la Constitución del 91 en estos términos: “Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”.
- **Acciones populares y de grupo:** La Ley 472 de 1998 es otra de las garantías de participación para los ciudadanos colombianos. En esta se desarrolló el artículo 88 de la Constitución del 91 en el que se establece que:

La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

Además, esta Ley creó el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos como respaldo a los mecanismos aquí mencionados.

- **Acciones comunales:** En la Ley 743 de 2002 se reglamentan los organismos de acción comunal dentro de un marco de democracia participativa y participación ciudadana, en el cual el desarrollo comunal es el eje principal. Las organizaciones comunitarias son entendidas “como el medio adecuado para fortalecer la integración, autogestión, solidaridad y participación de la comunidad con el propósito de alcanzar un desarrollo integral para la transformación positiva de su realidad particular y de la sociedad en su conjunto”. En la norma mencionada, los objetivos de los organismos comunales se orientan, por un lado, a acercar el Estado a la vida comunitaria, y por otro, a fortalecer y empoderar las comunidades a través de la participación ciudadana y la democracia participativa. En adelante se expidieron otra serie de decretos que continuarían la reglamentación de aspectos más específicos de la Ley 743 de 2002.

- **Rendición de cuentas:** El Conpes 3654 del año 2010, esto es, la Política de Rendición de Cuentas, se expidió con el fin de comprometer la rama ejecutiva en una rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Esta política contempla tres ejes para el logro de una rendición de cuentas continua y recíproca entre la sociedad y sus administradores: coordinación, fortalecimiento y consolidación. Cabe mencionar que este Conpes guarda relación y amplía lo establecido en el artículo 259 de la Constitución Política: “Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático”.
- **Nueva Ley Estatutaria de Participación Ciudadana:** “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas” (Congreso Visible, 2014). Este proyecto ya finalizó la totalidad de debates y fue aprobado el último informe de objeciones, pero aun no ha sido sancionado por el ejecutivo. Dentro de los cambios e innovaciones de este proyecto de ley se encuentra la creación del Consejo Nacional de Participación y los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Participación, encargados, entre otras cosas, del diseño, seguimiento y promoción de las políticas públicas en cuanto a participación de cada uno de estos territorios (*Cfr.* Gaceta del Congreso, 2011).

5. Alcances y límites del uso de los mecanismos de participación ciudadana en Colombia

Como lo afirmamos anteriormente, antes de la promulgación de la nueva Carta del 91 no estaban formalmente constituidos muchos espacios de participación ciudadana en el país. El ejercicio de la democracia estaba limitado a ejercer el derecho al voto por parte de los ciudadanos, y en ese sentido nuestro ordenamiento político y electoral se fundaba esencialmente en los postulados de la democracia representativa.

Con la Constitución de 1991 se pretendió que la ciudadanía alcanzara un alto nivel en la comprensión del funcionamiento del Estado, y por ello, que las personas buscaran relacionarse con él de manera más directa mediante la inclusión de múltiples actores en el terreno democrático: partidos políticos, movimientos, organizaciones sociales, minorías étnicas, etc. Relación que tenía como objetivo darle un papel más activo a los ciudadanos e involucrarlos más en la toma de decisiones públicas. De allí el origen de los nuevos y hasta ese momento “innovadores” mecanismos y espacios de participación ciudadana que hemos expuesto.

No obstante, es pertinente anotar que tales logros constitucionales han presentado algunos problemas, limitaciones y deficiencias. De un lado, su implementación no ha sido tan fácil en la práctica, debido a que su diseño y los requisitos para su uso requieren justamente que la ciudadanía sienta que el Estado les es cercano y, al tiempo, que conozcan las dinámicas de su funcionamiento. De otro lado, la poca información que los ciudadanos tienen respecto de la gestión del gobierno, la falta de conocimiento sobre los mecanismos de participación y los rigurosos requisitos que se deben cumplir para hacerlos efectivos, produce que los costos de su uso sean altos y que los ciudadanos pierdan interés en ellos. Como afirma Guevara (2009): “De ahí que la nueva normatividad participativa siga siendo ante todo una declaración de derechos y no, una realidad transformadora del mundo. Por ende, el debilitamiento en la ocupación de los mecanismos participativos se evidencia también en la medida en que los actores sociales tienen una ‘baja capacidad para la organización autónoma’” (p.36).

En otras palabras, lo que está sucediendo en el país en términos de participación ciudadana es una reproducción de las lógicas tradicionales que generan y desestimulan los procesos participativos, pues a pesar de los cambios constitucionales introducidos, el desconocimiento de los derechos de participación, y los conflictos y disputas armadas por el control del Estado, han producido un gran desinterés y desconfianza por parte de los ciudadanos en la participación.

La última encuesta realizada por el DANE sobre cultura política (2013) arroja resultados significativos sobre el conocimiento de algunos de estos mecanismos: referendo aprobatorio y derogatorio,

revocatoria del mandato, consulta popular, cabildo abierto, plebiscito e iniciativa popular legislativa o normativa. Esto es, más del 40% de los encuestados afirmaron conocer o haber oído sobre estos. Ahora bien, frente a la pregunta por los espacios de participación ciudadana, como por ejemplo las Veedurías ciudadanas, audiencias y consultas públicas, comités de desarrollo de control social en salud y servicios públicos, comités de participación comunitaria en salud, entre otros, la encuesta evidencia un mayor desconocimiento, pues ninguno de estos espacios llega a ser conocido por el 40% de los encuestados. Lo anterior da cuenta del profundo desconocimiento por parte de los individuos sobre estas instancias de participación.

Otra limitante que ha afectado la participación ciudadana es la cooptación, por parte de los políticos tradicionales, de los mecanismos y espacios de participación. Pues iniciativas en principio positivas y útiles para las comunidades, resultan siendo absorbidas por las viejas lógicas clientelistas y tradicionales de hacer política, o en muchas ocasiones por la corrupción y prácticas violentas de los grupos armados ilegales. De este modo, los ciudadanos prefieren gestionar sus intereses de manera directa y comunitaria sin recurrir a los mecanismos constitucionales, que por lo demás, implicaría acudir a las instituciones de gobierno, percibidas por los ciudadanos como “corruptas” o ineficientes.

En conclusión, se puede señalar que los mecanismos y espacios de participación propuestos en la Constitución del 91 han sido positivos en varios aspectos: el nuevo ordenamiento trajo consigo la inclusión de nuevas fuerzas políticas al juego democrático. La apertura de nuevos espacios ha contribuido al surgimiento de iniciativas que han sido positivas para enriquecer el debate y darle solución a problemáticas de territorios y sectores concretos. La apertura de esos nuevos espacios ha conducido a esfuerzos muy grandes por parte del Estado, a nivel nacional y regional, para educar en participación ciudadana mediante seminarios, clases, cátedras de democracia y participación, foros, cartillas, etc. Sin embargo, se puede decir que muchos de los avances se quedan cortos, pues no han logrado generar un verdadero cambio en la forma de hacer política en el país: fenómenos como la cooptación, el conflicto armado, el desconocimiento y el desinterés de los individuos en los asuntos públicos, limitan los cambios sociales que se podrían dar desde los espacios institucionales de participación ciudadana.

6. Revisión de la gestión institucional para la participación ciudadana en Antioquia

Consecuente con el cambio institucional que implicó el nuevo ordenamiento postulado por la Constitución de 1991, a través de diferentes leyes se crearon y reglamentaron mecanismos de participación como el referendo derogatorio o aprobatorio, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato, el plebiscito, la consulta popular y el voto. Adicionalmente, se regularon otros espacios de participación como las JAC, las JAL, las Acciones Populares, las Veedurías y la exigencia de rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

Lo anterior, sin embargo, merece abordarse desde el nivel regional o local, pues es allí donde justamente descansa el sentido de la promoción de la participación ciudadana. Es decir, si bien existe un marco normativo, y unos mecanismos y espacios de participación dictados desde el ámbito nacional, se dirigen tales dictámenes a las regiones y localidades que conforman el país. Es por lo anterior que las preguntas que han dirigido esta “Revisión de la gestión institucional para la participación ciudadana en Antioquia”, son las siguientes:

- a) ¿De qué manera han sido incorporados los mecanismos y espacios constitucionales de participación ciudadana en la gestión institucional del departamento de Antioquia?
- b) ¿Qué tipo de individuos y de contextos son favorables para la apropiación social de los mecanismos y espacios de participación regulados por la normatividad colombiana?
- c) ¿Cuáles fueron los efectos del uso de los mecanismos o espacios de participación ciudadana, y cómo se articularon con las dinámicas de representación regional?
- d) ¿Qué lecciones se desprenden de la revisión de la gestión institucional para la participación ciudadana en Antioquia?

Por lo tanto, para responder estas preguntas se plantearon tres hipótesis:

- a) La promoción de los mecanismos formales de participación política en el nivel local depende del fortalecimiento de las expresiones participativas informales que compiten efectivamente en contextos de “democracia de cierre”.
- b) Existe una relación entre el dinamismo (actividad y fortaleza) de las expresiones participativas informales de los entornos locales, y el desempeño y la apropiación por parte de los individuos de los mecanismos formales de participación.
- c) En espacios de “democracia en cierre” en los que la competencia política es mínima y algunos poderes políticos locales concentran los espacios de representación democrática, los espacios de participación suelen ser cooptados o competidos por estas élites políticas locales en busca de defender sus intereses.

Ahora bien, como nuestro objeto de estudio es el departamento de Antioquia –más exactamente los municipios Bello, Tarso, Carepa y Apartadó², y con el fin de responder a la primera pregunta: ¿De qué manera han sido incorporados los mecanismos y espacios constitucionales de participación ciudadana en la gestión institucional del departamento de Antioquia?, es necesario revisar los marcos normativos del departamento y locales. La normatividad entonces nos dará luces sobre cómo los gobiernos han entendido la participación ciudadana, y cuáles han sido las apuestas por promover o fortalecer los mecanismos o espacios de participación.

6.1. Marco normativo departamental

6.1.1. Consideraciones preliminares sobre participación ciudadana en planes de desarrollo departamental

Es importante comenzar planteando que si bien se puede identificar la inclusión de los componentes participativos en la elaboración de los primeros planes de desarrollo departamentales correspondientes al periodo 1990-2000, sin duda alguna sobresale la relevancia que dicho tema ha adquirido en años recientes, esto es, a partir de 2001, cuando se comienza a enfatizar en las estrategias de participación ciudadana. En este sentido, a partir de 2001 se ha pretendido fortalecer y promover las diferentes organizaciones comunitarias, mejorar la comunicación entre la ciudadanía y el gobierno local, garantizar la inclusión de las comunidades en las decisiones públicas, y promover e incentivar las iniciativas de pacificación ciudadana.

En la construcción de los planes de desarrollo más recientes se registran mayores avances y preocupaciones concretas por fortalecer el tema de la participación ciudadana. Así, en el *Plan de desarrollo 2001-2003* se encuentra un amplio interés por afianzar diferentes procesos para incluir la sociedad en los proyectos y políticas que promuevan la interacción activa de sus diferentes actores. Esto es, aparece como importante vincular directa y activamente la sociedad en la gestión pública con el fin de que las comunidades dispongan de las herramientas necesarias para obtener recursos y resolver sus conflictos. La apuesta está dirigida a la construcción de procesos ciudadanos más sólidos en los cuales las comunidades puedan tener una mayor incidencia en la toma de decisiones. Igualmente se plantea que las instituciones gubernamentales diseñen y protejan los procesos de formación de Veedurías ciudadanas o de cualquier tipo de control a la gestión por parte de la ciudadanía. Como lo plantea el *Plan del 2001*: “[S]e diseñarán instrumentos para la rendición de cuentas a la ciudadanía con el propósito de permitir el debido control ciudadano y seguimiento a planes y programas” (Gobernación de Antioquia, 2001: p.8).

2 La selección de estos municipios se describirá y justificará más adelante en el apartado “Criterios de selección de los municipios como casos de estudio”.

De igual forma, este *Plan de desarrollo* plantea como imperativo la necesidad de construir nuevos canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad a través de la creación de diferentes estamentos y organizaciones para que exista una apropiada participación y apoderamiento de las “decisiones y actuaciones que definan el destino del Departamento” (Gobernación de Antioquia, 2001: p.9), con el propósito de estrechar los lazos entre la sociedad y el gobierno para promover la creación conjunta de estrategias para la consolidación de valores e identidad cultural que tuviera en cuenta las condiciones del departamento.

Para concluir, se puede decir entonces que este *Plan de desarrollo* procura: a) El fortalecimiento de las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía; b) la promoción de la participación activa de los ciudadanos en la creación de estamentos y proyectos sobre planeación de lo público; c) el fortalecimiento de las organizaciones públicas, privadas, comunales o cualquier otra que genere procesos de participación ciudadana en conjunto con las instituciones públicas.

Por otra parte, en el *Plan de desarrollo 2004-2007*, se expone la necesidad de fortalecer las relaciones entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía, con el propósito de promover la participación que hasta ese momento se consideraba muy baja en algunas regiones, según se afirma en el objetivo de participación de este Plan. De esta manera, se propuso generar instituciones más democráticas y procesos más incluyentes a nivel departamental y local a través de la co-gobernabilidad, es decir, la gobernabilidad conjunta entre la sociedad y las autoridades locales. Lo anterior se materializaría por medio de dos acciones: el fortalecimiento de las organizaciones de las comunidades, estimulando así la autogestión de los individuos y generando nuevas oportunidades para el desarrollo integral de manera autónoma, y la identificación de actores principales –líderes– de procesos comunales que generaran apropiación de ciertos espacios y propiciaran procesos de control ciudadano a las políticas públicas, defendiendo y garantizando los derechos de los ciudadanos, generando control al gasto público y teniendo la capacidad de establecer agenda pública en torno a temas de participación ciudadana (Cfr. Gobernación de Antioquia, 2004: p.89).

Se plantea de igual forma, mediante este *Plan de desarrollo*, fortalecer instituciones e iniciativas de paz para las diferentes subregiones de Antioquia mediante la consolidación del sector social, con el fin de mejorar la gestión política, económica y social de las comunidades. Se hace imperativo ante este objetivo, crear trabajos en red con las diferentes organizaciones para incentivar la participación equitativa de las diferentes regiones del departamento, y para aumentar el número de escenarios en los que la comunidad se pueda manifestar y participar activamente.

De otro lado, se plantea en este *Plan de desarrollo*, la necesidad de crear acuerdos y pactos “en torno al desarrollo humano” (Gobernación de Antioquia, 2004: p.91), con el fin de mejorar la formación política ciudadana y generar apoderamiento en la sociedad a nivel departamental, subregional y local. Todo lo anterior mediante la creación e implementación de diferentes acuerdos y planes que ayuden a promover la conexión entre las diferentes regiones y contando con la participación

activa de las comunidades. Estas, naturalmente, deberían ser las que acompañen rigurosamente los procesos decisivos con relación a las políticas públicas que se pretendan adoptar en sus territorios.

En conclusión, este *Plan de desarrollo* establece “reconocer a los ciudadanos como sujetos políticos a través de la implementación de sus derechos y deberes” (Gobernación de Antioquia, 2004: p.94), para generar un interés consciente en las comunidades y motivar la autogestión de trabajos y recursos que aporten al bien común y a los intereses de la sociedad antioqueña.

En el siguiente periodo considerado entre los años 2008-2011, el *Plan de desarrollo* departamental expuso la necesidad de fortalecer las organizaciones de base de las comunidades y empoderar a los ciudadanos, entendiéndolos como sujetos políticos con plenas capacidades para participar activamente en los temas relativos a la construcción de políticas públicas y de bienestar social. De esta manera, dicho propósito se lograría a través de “prácticas de formación administrativa, democrática, de gestión y de auto gestión” (Gobernación de Antioquia, 2008: p.220) dirigidas a la comunidad, siendo estas las que representen la necesidad e interés de las sociedades en los diferentes escenarios de participación. De igual forma, se considera una estrategia de fortalecimiento de la participación articular las diferentes organizaciones sociales para generar procesos asociativos entre las distintas subregiones del departamento, mejorar el acceso a bienes y servicios, y aumentar la calidad de vida de las personas que las conforman.

Por último, en el ejercicio de planeación a nivel departamental comprendido en el periodo 2012-2015, se identifica la participación como fundamental para el fortalecimiento y desarrollo de la región, ya que mediante la inclusión de la sociedad en los diferentes procesos decisivos, se pretende, según estas estrategias de desarrollo, fomentar y fortalecer el tejido social del departamento.

Mediante la elaboración del *Plan de desarrollo 2012-2015* se identifica la problemática que enfrenta Antioquia con relación al tema de la participación: esta es baja o muy baja en varias regiones del departamento. Es a partir de este diagnóstico que se plantea la necesidad de “generar y construir oportunidades para el desarrollo humano y la inclusión de todos los sectores de la sociedad” (Gobernación de Antioquia, 2012: p.1). Por lo tanto, en la estrategia de desarrollo departamental se afirma que es importante propiciar espacios que procuren la cohesión social del departamento para darle mejor sentido a las políticas que lo llevarían a posicionarlo como el “más competitivo, participativo e incluyente”. De otro lado, se plantea que existen factores externos como la pobreza que obstaculiza la participación ciudadana, pues al no estar satisfechas las necesidades básicas de los ciudadanos, decrece la participación porque se presta mayor atención a tratar de satisfacer dichas carencias.

Para enfrentar las anteriores dificultades, asumiendo las organizaciones de base como la clave para mejorar los canales de comunicación con las instituciones gubernamentales y poder generar acciones conjuntas dirigidas al bienestar de la sociedad, se expone la necesidad de fortalecer dichas instituciones no solo para garantizar y/o promover la participación de los individuos, sino que se reconocen como el principio fundamental para mejorar las condiciones territoriales, concretamente

las de las comunidades. El *Plan de desarrollo* plantea la necesidad de promover dinámicas dirigidas al fortalecimiento de las habilidades de los líderes para garantizar una participación más activa entre las diferentes regiones, pues “la interacción de las comunidades con los gobiernos locales y otros actores del desarrollo, en la construcción de estrategias y programas orientados [pueden] mejorar las condiciones de vida de la población” (Gobernación de Antioquia, 2012: p.31).

Para lograr el propósito del apoderamiento por parte de la sociedad en los diferentes mecanismos de participación y crear nuevas alternativas y programas, se afirma en este Plan que es necesario capacitar las comunidades para que tengan una disposición más activa en la resolución de las problemáticas que puedan azotar sus territorios, y además para formarlas como sujetos políticos que procuren, mediante la autogestión y la cooperación con otras organizaciones subregionales, puntos de encuentro para la resolución de sus problemáticas y conflictos.

6.1.2. Participación ciudadana a través de Ordenanzas

Con el propósito de brindar una mirada más profunda de la normatividad sobre participación en Antioquia, se hace necesario revisar las Ordenanzas emitidas por la Asamblea departamental para el periodo 1990-2014 en materia de participación política y ciudadana. La revisión de las Ordenanzas permite vislumbrar las directrices que desde el departamento se han establecido para los 125 municipios antioqueños en temas de participación.³

Encontramos en enero de 2004 la iniciativa, por parte de la Asamblea departamental de Antioquia, de promover la transparencia de la gestión pública del gobernador y de las demás instituciones del gobierno departamental. Dicha iniciativa es regulada a través de la Ordenanza No. 3, “por medio de la cual se establece la rendición de cuentas públicas en el departamento de Antioquia”. A partir de esta iniciativa se pretende hacer pública la labor del gobernador y de sus funcionarios pertenecientes al poder ejecutivo, es decir, dar cuenta de la eficacia de la función pública, del manejo de los recursos y del cumplimiento de las metas trazadas en el plan de desarrollo correspondiente. Se reglamenta qué debe hacerse, a través de informes anuales evaluativos de libre acceso por parte de toda la comunidad, o por medio del uso de diferentes medios de comunicación, principalmente el canal de televisión de Antioquia –Teleantioquia–, para garantizar una mayor difusión de la información.

Por otro lado, a partir de los años 2011 y 2012, se considera necesario y conveniente crear Ordenanzas que regulen la conformación, consolidación y articulación de las JAC en los diferentes municipios del departamento con la intención de fortalecer el desarrollo y la inclusión. Así, a partir de las Ordenanzas No. 33 de 2011, y 27 y 38 de 2012, se busca crear canales de comunicación entre

3 Las Ordenanzas de participación que se encontraron comienzan a partir del año 1998. Sin embargo, el análisis parte del 2001, y en adelante se le da mayor importancia, a nivel departamental, a la participación ciudadana a través de los Planes de desarrollo.

la comunidad y el Estado que le permitan a la primera incidir en las decisiones públicas –más exactamente en las políticas públicas departamentales y locales. De otro lado, se propone formar la sociedad para que se apropie de su territorio y genere críticas cuando sea vulnerada. Además, se expone la necesidad de articular e integrar los diferentes grupos y sectores de la sociedad, adultos mayores, organizaciones de género, juveniles, indígenas, entre otros, para garantizar el accionar conjunto y orquestado de todos los sectores.

En la Ordenanza No. 27 del año 2012 se exonera a todas las organizaciones y JAC de los pagos y trámites concernientes a la consolidación de estas iniciativas comunales. A partir de esta medida se busca estimular la participación y apropiación por parte de la comunidad de los organismos comunales tales como JAC, Juntas de Vivienda Comunitaria y Asociaciones de Juntas de Acción Comunal.

Por último, en la Ordenanza No. 38 del año 2012 se crea el Fondo de Emprendimiento Comunal y se le atribuyen facultades al gobernador de Antioquia para la disposición de recursos que ayuden al fortalecimiento y creación de nuevas organizaciones comunales que pretendan el desarrollo y la autogestión de los municipios del departamento.

6.2. Criterios de selección de los municipios como casos de estudio

Con el fin de establecer si la apuesta del departamento por fortalecer los mecanismos y espacios de participación se cumplió en la gestión institucional para la participación ciudadana en Antioquia, fue necesario priorizar algunos municipios que nos sirvieran como casos de estudio, pues el departamento se compone de 125 municipios, y no podíamos visitarlos todos.

Los casos de estudio se establecieron siguiendo dos criterios de selección generales, a saber: (1) El desempeño municipal en el *ranking* de participación local, institucionalidad y desarrollo, construido por nuestro equipo mediante varios indicadores, y que se detallará más adelante; y (2) la presencia de fenómenos importantes de utilización de mecanismos de participación ciudadana o dinamismo de la participación informal en las localidades.

Ahora bien, recordemos que para el análisis del departamento y en particular de los municipios priorizados, se plantearon las siguientes preguntas:

- a) ¿De qué manera han sido incorporados los mecanismos y espacios constitucionales de participación ciudadana en la gestión institucional del departamento de Antioquia?
- b) ¿Qué tipo de individuos y de contextos son favorables para la apropiación social de los mecanismos y espacios de participación regulados por la normatividad colombiana?
- c) ¿Cuáles fueron los efectos del uso de los mecanismos o espacios de participación ciudadana, y cómo se articularon con las dinámicas de representación regional?

d) ¿Qué lecciones se desprenden de la revisión de la gestión institucional para la participación ciudadana en Antioquia?

Y que para tratar de responder las anteriores preguntas, se plantearon tres hipótesis:

- a) La promoción de los mecanismos formales de participación política en el nivel local depende del fortalecimiento de las expresiones participativas informales que compiten efectivamente en contextos de “democracia de cierre”.
- b) Existe una relación entre el dinamismo (actividad y fortaleza) de las expresiones participativas informales de los entornos locales, y el desempeño y la apropiación por parte de los individuos de los mecanismos formales de participación.
- c) En espacios de “democracia en cierre” en los que la competencia política es mínima y algunos poderes políticos locales concentran los espacios de representación democrática, los espacios de participación suelen ser cooptados o competidos por estas élites políticas locales en busca de defender sus intereses.

Ahora bien, estas hipótesis las articulamos con la relación que puede existir entre una democracia local saludable y el desarrollo local. Así, se asumió que una institucionalidad local fuerte genera la capacidad necesaria para que la comunidad intervenga su realidad y asuma los problemas públicos de sus ciudadanos. De igual manera, una participación política que logre incluirse en las dinámicas de la democracia local –sobre todo al complementar efectivamente las instituciones representativas locales– le daría dirección a esa toma de decisión. Ambas características, institucionalidad local fuerte y participación local efectiva e incluyente, deberían conducir la democracia local a responder con más claridad y efectividad a los problemas públicos de desarrollo local.

De esta forma, para asumir la tarea de seleccionar los municipios del trabajo de campo se construyó un *ranking* que está integrado por indicadores de desempeño y diagnóstico municipal que dan cuenta de una relación saludable entre la participación local, sus instituciones democráticas, la capacidad institucional y sus efectos en atender problemas públicos de desarrollo. Así pues, este Índice de Participación, Democracia, Institucionalidad y Desarrollo Municipal (IPDIDM) reúne el desempeño de los municipios antioqueños (para este caso) en cinco indicadores: participación en las últimas elecciones locales, puntaje en el Índice de Desempeño Integral del Departamento Nacional de Planeación, las Necesidades Básicas Insatisfechas del municipio medidas por el DANE, el Índice de Gobierno Abierto construido por la Procuraduría General de la Nación, y el Índice de Riesgo de Victimización de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.⁴

4 La participación electoral se mide con las últimas elecciones para alcalde del municipio; se tiene en cuenta el porcentaje que participó respecto del censo electoral del municipio. El Índice de Desempeño Integral es un indicador compuesto, expresado por el número de puntos que alcanza cada municipio. El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas se expresa en el porcentaje de la población total del municipio en esta condición. El Índice de Gobierno Abierto también es un indicador compuesto, que califica por puntajes a cada municipio. Y el Índice de Riesgo de Victimización también reúne información variada para clasificar de acuerdo con puntajes.

El resultado del IPDIDM⁵ entonces fue un *ranking* que va desde 1 hasta 125 (en el que 1 representa el puesto de menor desempeño, y 125 el de mayor), otorgándole mayor puntuación a aquellos municipios que presentaron un mejor desempeño en cada indicador utilizado, y menor puntuación a los que lo hicieron de forma contraria. Estos resultados permitieron identificar municipios de acuerdo con los resultados para la realización del trabajo de campo: desempeño alto, medio, medio bajo y bajo. Acompañamos la escogencia de los municipios en cada uno de los niveles señalados con la existencia de procesos participativos importantes para evaluar. Así pues, se encontró la presencia de una Asamblea Municipal Constituyente, el uso de dos mecanismos constitucionales de participación ciudadana en un mismo periodo en un mismo municipio, y la interacción entre actores económicos y sociales en búsqueda de condiciones políticas favorables a sus intereses.

A continuación, se presentan los resultados del Índice para algunos municipios seleccionados. Así, se muestran organizados en el *ranking* los primeros cinco y los últimos cinco municipios según su desempeño, y en la mitad de la tabla se señala el lugar donde se encuentran los cuatro municipios seleccionados para el trabajo de campo (resaltados en negrilla), acompañados por los dos municipios en posiciones superiores y los dos en las inferiores.

Tabla 1. Ranking a partir del Índice de Participación, Democracia, Institucionalidad y Desarrollo Municipal (IPDIDM)

Puesto	Municipios	Subregión	Puntos
125	Guatapé	Oriente	555
124	Guarne	Oriente	549
123	Retiro	Oriente	540
122	Entrerriós	Norte	538
121	Rionegro	Oriente	538
		...	
108	San Jerónimo	Occidente	453
107	Sabaneta	Valle de Aburrá	452
106	Bello	Valle de Aburrá	446
105	La Unión	Oriente	444
104	Jericó	Suroeste	438
		...	
59	Yalí	Nordeste	308
58	Abejorral	Oriente	306

5 Este IPDIDM de construcción propia, pretende ser un acercamiento al problema de la participación política en los municipios colombianos y antioqueños, y puede alimentarse de mejores datos para dar una visión más clara de la situación abordada en esta “Revisión de la gestión institucional para la participación ciudadana en Antioquia”.

57	Tarso	Suroeste	306
56	Belmira	Norte	303
55	Concepción	Oriente	300
...			
47	Támesis	Suroeste	274
46	Chigorodó	Urabá	271
45	Apartadó	Urabá	268
44	Guadalupe	Norte	268
43	Ebéjico	Occidente	267
...			
23	Frontino	Occidente	197
22	El Bagre	Bajo Cauca	191
21	Carepa	Urabá	186
20	Dabeiba	Occidente	182
19	Mutatá	Urabá	179
...			
4	Nechí	Bajo Cauca	109
3	Toledo	Norte	108
2	Zaragoza	Bajo Cauca	102
1	Tarazá	Bajo Cauca	55

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los resultados del IPDIDM se escogen cuatro municipios, ubicados cada uno de ellos en los niveles de desempeño alto, medio alto, medio y medio bajo; estos fueron: Bello, Tarso, Apartadó y Carepa. En las visitas a los municipios mencionados se desarrollaron entrevistas a profundidad y grupos focales con actores importantes de la sociedad civil y del gobierno municipal. Consecuentes con las hipótesis de trabajo, también elegimos aquellos municipios por presentar en sus dinámicas algunas organizaciones sociales que han desempeñado un papel activo en la participación ciudadana del municipio. Por último se realizaron encuestas aplicadas a los mismos actores.

Como lo acabamos de mencionar, los municipios que se visitaron en el trabajo de campo fueron Bello (buen desempeño), Tarso (desempeño medio), Carepa y Apartadó (desempeño bajo y medio bajo). Cada uno de ellos pertenece a las subregiones de Valle de Aburrá, Suroeste y Urabá, respectivamente.

El primer municipio escogido fue Bello, ya que allí se presentó el uso de dos mecanismos de participación ciudadana en un periodo de tiempo muy corto y durante un mismo gobierno. En el año 2011 surgió un movimiento cívico en favor del voto en blanco; un hecho en el cual la sociedad civil se manifestó en contra del único candidato a la alcaldía para esas elecciones. Un segundo suceso

ocurriría 3 años después, cuando en el 2014 se lideró una revocatoria del mandato que si bien no prosperó, puso de manifiesto la inconformidad de la sociedad con la forma como se venían manejando los asuntos públicos del municipio. Dicha inconformidad estuvo relacionada con la victoria del voto en blanco en 2011 y con la revocatoria del mandato de 2014, pues ambos mecanismos estuvieron dirigidos o fueron muestra de la oposición al grupo político liderado por la familia Suárez Mira, que ha estado al frente del municipio por varios años.

De otro lado, se debe agregar que el contexto de Bello es complejo, pues sucesos como la corrupción, el clientelismo y la presencia de actores armados ilegales dificultan el ejercicio libre e independiente de la participación ciudadana, ya sea mediante el voto u otros mecanismos de participación consagrados en la Constitución. Además, ha sido considerado por la Misión de Observación Electoral (MOE), como un municipio con riesgo electoral por la presencia de los factores mencionados anteriormente.

Tabla 2. Perfil Bello

Índice o indicador	Puntaje del municipio	Promedio municipios antioqueños
Participación elecciones locales	62%	58%
Índice de Desempeño Integral	87,5	69,5
Necesidades Básicas Insatisfechas	9,4%	27,7%
Índice de Gobierno Abierto	0,6	0,62
Índice de Riesgo de Victimización	0,43	0,55
Puntaje total en el IPDIDM	446	315

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, su desempeño en los indicadores de análisis escogidos es alto, su promedio de participación electoral en elecciones locales y el Índice de Desempeño Integral está por encima del promedio de los municipios antioqueños, mientras el Índice de Riesgo de Victimización está por debajo del promedio en 8 puntos, y el de Gobierno Abierto se encuentra a la par con el general. Finalmente, los puntos del municipio de Bello en el *ranking* superó el promedio general de municipios, con un puntaje de 446.

En segundo lugar, Tarso fue priorizado por la presencia de un proceso de participación informal que terminó siendo ejemplo a nivel nacional e internacional. La Asamblea Municipal Constituyente se consolidó como un espacio que “tiene por objetivo mantener a la comunidad unida y organizada de manera permanente, para participar e influir en la toma de las grandes decisiones que comprometen o afectan los intereses económicos, políticos, sociales y culturales de la comunidad y buscar

6 Esta tabla –y las siguientes para cada municipio de la muestra– dan cuenta del desempeño particular de cada municipio en cada uno de los diferentes indicadores utilizados para construir el Índice. Así, el IPDIDM se expresa como el puntaje alcanzado por cada municipio a través de la sumatoria de cada resultado de los indicadores utilizados y su forma de calcularlos; explicación que se da en la nota al pie número 4.

soluciones concertadas y pacíficas para el bien común” (Trejos-Rosero, 2014: p.108). En este sentido, es significativa la presencia de espacios informales de participación que adquieren reconocimiento por su incidencia en las decisiones sobre los asuntos públicos.

Tabla 3. Perfil Tarso

Índice o indicador	Puntaje del municipio	Promedio municipios antioqueños
Participación elecciones locales	65%	58%
Índice de Desempeño Integral	67,9	69,5
Necesidades Básicas Insatisfechas	36,9%	27,7%
Índice de Gobierno Abierto	0,458	0,62
Índice de Riesgo de Victimización	0,33	0,55
Puntaje total en el IPDIDM	306	315

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, el municipio de Tarso tiene un desempeño medio en el *ranking* de los indicadores construidos, esto es, en la mayoría de los indicadores evaluados coincide con el promedio de los municipios de Antioquia. Así pues, el 65% de la población participa activamente en elecciones locales, el Índice de Desempeño Integral está en 67,9 puntos, el 36,9% de las personas tienen Necesidades Básicas Insatisfechas, el Índice de Gobierno Abierto es del 0,458 y el de Riesgo de Victimización señala 0,33 puntos. Con respecto al total de puntos obtenidos en el *ranking*, se ubica 9 puntos por debajo del promedio de los municipios.

Por último hubo dos municipios de la región de Urabá priorizados, Apartadó y Carepa. Las razones cualitativas por las cuales se eligieron estos municipios son similares, la alta presencia de actores al margen de la ley (guerrillas, paramilitares y narcotraficantes) así como la incidencia en las decisiones públicas de actores económicos, sociales y políticos como los sindicatos, los gremios bananeros, las grandes empresas agrícolas, el campesinado, los partidos políticos tradicionales, entre otros. Esto le plantea en términos participativos varios retos a la gestión institucional, pues la interacción entre estos y las disputas por el control del territorio y el poder político han llevado a que se destaquen diferentes procesos de participación que se alejan de los procesos formales consagrados en la Constitución.

Tabla 4. Perfil Apartadó

Índice o indicador	Puntaje del municipio	Promedio municipios antioqueños
Participación elecciones locales	62%	58%
Índice de Desempeño Integral	48,7	69,5
Necesidades Básicas Insatisfechas	21,2%	27,7%
Índice de Gobierno Abierto	0,61	0,62
Índice de Riesgo de Victimización	0,54	0,55
Puntaje total en el IPDIDM	268	315

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el *ranking* de municipios antioqueños, se pudo establecer que Apartadó, siendo una de las ciudades más importantes a nivel económico para el departamento de Antioquia, posee un desempeño medio-bajo. En este sentido, se destaca por ejemplo el porcentaje de participación en elecciones locales, pues participa el 62% de la población. Mientras que en indicadores como el Índice de Desempeño Integral está casi 20 puntos por debajo del promedio de municipios antioqueños, lo mismo que en el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Tabla 5. Perfil Carepa

Índice o indicador	Puntaje del municipio	Promedio municipios antioqueños
Participación elecciones locales	53%	58%
Índice de Desempeño Integral	65,8	69,5
Necesidades Básicas Insatisfechas	36,7%	27,7%
Índice de Gobierno Abierto	0,57	0,62
Índice de Riesgo de Victimización	0,52	0,55
Puntaje total en el IPDIDM	186	315

Fuente: Elaboración propia.

Carepa, por su lado, fue el municipio que mostró el desempeño más bajo en el *ranking*. La mayoría de sus indicadores demuestran condiciones bajas cuando se compara con el promedio de los demás municipios del departamento. Es decir, la participación en elecciones locales es de 53% alejándose del promedio en 5%, el Índice de Desempeño Integral está por debajo 4 puntos (65,8) respecto del promedio del total de los municipios antioqueños, y el porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas es de 36,7%, esto es, aproximadamente 10% más que el promedio. Esto lleva a que el municipio de Carepa logre 186 puntos, mientras el promedio de Antioquia está en 315.

6.2.1. Caso de estudio: Bello, el voto en blanco y la revocatoria del mandato

Dos hechos atípicos para la situación política de Bello han ocurrido en un solo periodo de gobierno; y son atípicos porque la política electoral del municipio antioqueño siempre ha sido estable. Durante muchos años liberales y conservadores gobernaron a través de acuerdos informales, pero en los años recientes un grupo político de ideología conservadora se apoderó del municipio –la familia Suárez Mira. En las elecciones del 2011 se presentó el primer hecho, más exactamente el 30 de octubre, cuando ganó el voto en blanco con 60.818 votos, mientras que el único candidato, Germán Londoño, obtuvo 46.465 votos. Esto condujo a que en diciembre de ese mismo año se hicieran elecciones atípicas, en las cuales paradójicamente ganó el candidato que reemplazó a Londoño, militando en el mismo partido. Sin embargo, la gobernabilidad de Carlos Muñoz no ha sido fácil, pues a comienzos del 2014 se realizó una revocatoria del mandato en su contra.

Todo comenzó en el año 2011 cuando el Partido Liberal le niega el aval a Luz Imelda Ochoa, una líder comunitaria, ex concejal del municipio y quien aspiraba a ser alcaldesa de Bello. Esto la lleva a crear el Movimiento Cívico Ciudad Bello, para recolectar firmas y poderse postular como candidata a la alcaldía. En palabras de uno de los integrantes del movimiento: “[E]l Movimiento Cívico nace en un momento coyuntural de la política en Bello en donde la democracia estaba enmarcada en las elecciones de un solo candidato”. Allí, afirman algunos miembros del Movimiento Cívico Ciudad Bello, “no había democracia”; para ellos el hecho de tener solamente un candidato para elegir no tenía sentido y ello se sumaba a la desesperanza de saber que este continuaría con la política tradicional y con lo que, según ellos, es más grave, “los malos manejos de la gestión pública”. Una tercera razón que los llevaría a fundar el movimiento es que los demás partidos políticos, con excepción del Polo Democrático, el Partido Verde y el ala liberal de Cambio Radical, se aliaron al candidato Londoño.

En este sentido, deciden recolectar firmas para apoyar la candidatura de Ochoa y presentarla ante la Registraduría, entidad que la rechaza, según uno de los miembros del Movimiento, por “cosas de la política”. Dado el rechazo de la candidatura de Luz Imelda Ochoa, el Movimiento Cívico Ciudad Bello se dedicó a hacer una campaña de “concientización y educación en temas de cultura ciudadana”, y a promover el voto en blanco como una opción válida, democrática y diferente. De esas elecciones resultaron victoriosos, obteniendo un apoyo que ni ellos mismos esperaban.

El segundo hecho se presentó tres años después como un “proceso también de rechazo con esta alcaldía que ha sido la misma de hace muchos años, de la misma familia y de la misma clase de los Suárez Mira”, al decir de otro entrevistado. De esta manera, decidieron activar un mecanismo de participación para manifestar el descontento con la gestión pública que venía adelantando el alcalde Carlos Muñoz, ya que, según uno de los líderes de la revocatoria del mandato, la inversión en el municipio no se ha visto, las obras que se están desarrollando fueron planeadas y comenzadas a ejecutar en la administración pasada y el impuesto predial tuvo un aumento que va en contra de la capacidad financiera de los bellanitas. Esto llevó a que un grupo de ciudadanos, liderados por el concejal del Partido Verde León Fredy Muñoz, decidieran hacer uso de la revocatoria del mandato, esperando tener apoyo para obligar al alcalde Carlos Muñoz a abandonar la alcaldía. Contrario a lo que pasó en octubre de 2011 con el voto en blanco, la revocatoria no tuvo efectos aprobatorios a pesar de que el día que se llevó a cabo se movilizaron más de 15 mil ciudadanos.

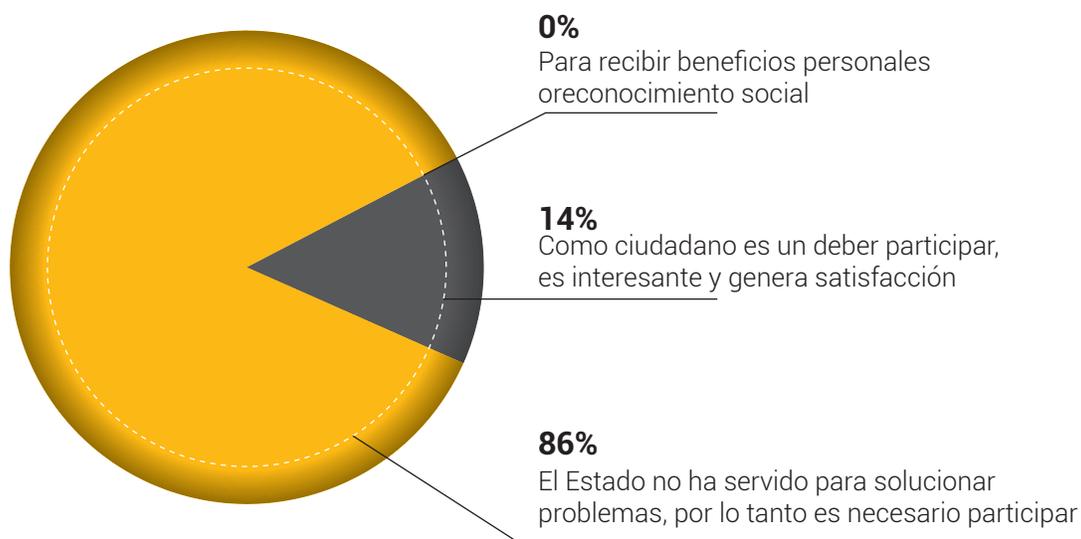
Así pues, nos encontramos frente a dos hechos significativos de participación ciudadana en el Departamento de Antioquia, y detrás de ellos existen diferentes concepciones de participación. Hay que empezar diciendo que la mayoría de los miembros del Movimiento Cívico Ciudad Bello, así como los demás actores entrevistados, entienden que a partir de la Constitución de 1991, la participación ciudadana se consagró como un derecho y, al mismo tiempo, un deber de los ciudadanos para opinar, generar ideas y realizar proyectos con incidencia en los asuntos públicos, y que la participación

de ninguna manera puede obstaculizar la buena gobernabilidad. Nos encontramos, además, con ciudadanos descontentos o desilusionados con la política, más exactamente con los políticos.

Sin embargo, tanto el Movimiento Cívico Ciudad Bello como los líderes de la revocatoria del mandato han tenido que pasar por diferentes obstáculos para llevar a cabo sus proyectos. Ambos aseguran que no han tenido representación por parte del gobierno, y que sus ideas, opiniones o proyectos no tienen ninguna incidencia en las decisiones públicas. Opinión que contrasta con la idea de participación expuesta por el alcalde de Bello, quien aseguró que desde el gobierno local han hecho esfuerzos muy importantes por promover, apoyar y garantizar los procesos de participación ciudadana a través de las diferentes Secretarías. “[N]osotros hacemos un trabajo de transversalización en el gobierno para los temas de participación porque no es un tema que le compete a una sola secretaría”.

La participación entonces, –y sobre todo para los promotores de las dos iniciativas referenciadas en esta investigación– tiene que ver con un asunto de inconformidad con el manejo de la gestión pública. El 86% de los miembros del Movimiento Cívico Ciudad Bello respondió en la encuesta a la pregunta por las razones por las cuales participa, que lo hacen porque el Estado no ha servido para solucionar los problemas, y, por lo tanto, es necesario participar.

Gráfico 1. Razones por las cuales la gente participa. Grupo focal Bello



Fuente: Elaboración propia.

La anterior respuesta fue ampliada en el diálogo propiciado por el grupo focal. La mayoría de los participantes aseguró que el gobierno local ha sido ineficiente en su gestión, que hay poca gobernabilidad y que las decisiones tomadas por los funcionarios públicos obedecen a intereses particulares del grupo político que ha liderado el municipio. Esto, a su vez, desencadenó una profunda desconfianza en la política y en los políticos. El Movimiento Cívico Ciudad Bello y los promotores de la

movilización para la revocatoria del mandato dijeron que no confían en los procesos del gobierno ni en los mandatarios, porque en los años recientes no han demostrado avances significativos en el municipio.

Lo anterior tiene sustento en el hecho de que el 14% de las personas encuestadas respondió que confiaba poco en la Alcaldía y en el Concejo, mientras el 86% de las personas restantes dijeron que no confiaban nada en ambas instituciones. En este sentido, la percepción de corrupción, clientelismo e inseguridad que se vive –según los entrevistados– en el municipio, ha hecho que la gente no se motive a participar, que sea escéptica o que se vea en la obligación de hacerlo por miedo a represalias que puedan tomar en contra de ellos. En consecuencia, el movimiento ciudadano que encarna aspiraciones políticas, dice haber sido víctima de esa misma desconfianza. En Bello “no se hace política con ideas sino con tejas, mercados y dinero en los bolsillos”, dijo un participante del grupo focal. Lógicas que al rechazar el movimiento, les impide ganar adeptos y generar una cultura ciudadana diferente.

Uno de los aspectos que más llama la atención alrededor de los fenómenos de participación ciudadana en Bello, es que los actores sociales que fueron entrevistados dicen tener una profunda desconfianza en el “suarismo” y su forma de hacer política, pero no desconfían de la política en general. De otro lado, es claro que las personas concernidas en los movimientos ciudadanos abordados, tienen aspiraciones políticas, y ello se evidencia en su apoyo a una candidata a la alcaldía de Bello, al voto en blanco y a la *campana por el sí* en la revocatoria, pues entienden que la política por sí sola no es mala o corrupta sino que quienes hacen política son los corruptos y terminan por dañar la imagen de lo que para muchos puede ser una profesión.

De otra parte, el alcalde de Bello asegura que en el municipio la comunidad es consciente de los problemas que tiene, que planea proyectos y se los presenta en los diferentes encuentros que realiza. Hizo referencia a que son varios los espacios de los cuales dispone la ciudadanía para participar, y que como gobierno local siempre ha tenido las puertas abiertas para escuchar propuestas y evaluar su viabilidad. Sostuvo además que los espacios y mecanismos de participación son una forma de legitimar las acciones de un gobierno, y que ello se constituye en parte fundamental del funcionamiento de la sociedad.

De esta manera, frente al tema del voto en blanco, el alcalde aseguró que por parte de la campaña del Partido Conservador y del candidato Germán Londoño siempre existió un gran respeto por el Movimiento Cívico Ciudad Bello porque entendían el descontento de ese movimiento, al ser rechazadas las firmas que ratificaban la postulación de Luz Imelda Ochoa, y que además sentían que la candidatura única de Londoño era un hecho poco saludable para una buena democracia. Otra fue la opinión en referencia a la revocatoria del mandato en su contra. El alcalde aseguró que esos mecanismos de participación tienen problemas en el diseño, más exactamente en la forma como son usados. Por ejemplo, afirma que antes de movilizar la revocatoria del mandato, se debería diseñar un

mecanismo mediante el cual se evalúe de manera técnica si el plan de desarrollo se ha llevado a cabo de manera eficaz o no. Dice el alcalde que sin esos mecanismos la ciudadanía no tiene información adecuada para evaluar lo que va de la gestión de los mandatarios, y ello se presta a que el descontento sea capitalizado por actores políticos contrarios al gobierno de turno.

Con ello coincidió Luz Imelda Ochoa, quien aseguró que los mecanismos de participación fueron mal diseñados y obedecen a los intereses que persiguen las élites políticas del país. Lo anterior trae consigo dificultades para apropiarse de esos mecanismos ya que hay desconocimiento por parte de la ciudadanía, cooptación de los mecanismos al servicio de una clase pequeña de dirigentes, falta de recursos, poco o nulo apoyo institucional, desinformación sobre la efectividad de estos y desconfianza generalizada en las prácticas políticas.

En conclusión, se podría decir que si bien Bello es muestra del uso efectivo de dos de los mecanismos constitucionales de participación ciudadana en Antioquia, el panorama que presenta es complejo. En primer lugar, el marco normativo muestra una preocupación especial por promover espacios de participación como Veedurías, JAL, JAC o diferentes Consejos. Sin embargo, no hace lo mismo con los mecanismos constitucionales como la revocatoria, el referendo, el voto, entre otros. En segundo lugar, la apropiación de los mecanismos de participación (la revocatoria del mandato) se produjo como una forma de manifestar el descontento de una parte de la ciudadanía con la familia Suárez Mira, y esto, a su vez, desató disputas por el poder político y territorial en Bello entre dos facciones de los partidos tradicionales. Los efectos del uso de los mecanismos fueron: 1) Desconfianza en las instituciones por parte de la ciudadanía en general, 2) cooptación de esos espacios para convertirlos en plataformas de representación, y 3) desinformación y desconocimiento.

6.2.2. Caso de estudio: Tarso y la Asamblea Municipal Constituyente

A inicios del año 2000, Tarso se encontraba en una crisis generalizada. En primer lugar, su situación financiera era preocupante pues tenía un déficit fiscal de aproximadamente 1.000 millones de pesos, los bajos precios del café agudizaban la crisis, y la presencia de actores armados ilegales, especialmente de la guerrilla del ELN y paramilitares en la zona, era preocupante pues ubicaba a los civiles en el centro del conflicto. La combinación de estos fenómenos amenazaba con que Tarso dejara de ser un municipio y se convirtiera en un corregimiento de Jericó.

Lo anterior provocó que un numeroso grupo de ciudadanos se unieran en torno a la solución de estos problemas y crearan, en articulación con la administración local en cabeza del alcalde Eduardo de Jesús Ríos Loaiza, la Asamblea Municipal Constituyente de Tarso (AMCT). En un primer momento se redactó un documento que fue socializado con los candidatos a la alcaldía, y que posteriormente sirvió como hoja de ruta para atacar los problemas mencionados anteriormente. En este se trataban temas como control al presupuesto, rendición pública de cuentas y control social a la gestión institucional.

Para las elecciones locales de 2001 resultó elegido el liberal Óscar Hurtado Pérez (actual representante a la Cámara por Antioquia), quien decide apoyar el proceso y acoge el documento inicial como plan de gobierno para solucionar la compleja situación que se vivía. Después de dos años de gobierno, los resultados fueron muy positivos y entre los logros más destacados, producto de la creación y puesta en marcha de la AMCT, estuvieron: La recuperación de la viabilidad financiera del municipio, pues el déficit fiscal se redujo de 2.000 a 250 millones, se lograron obtener recursos de entidades internacionales para fortalecer iniciativas agrícolas y productivas, e incluso se logró que Tarso fuera beneficiario de los recursos del Fondo Catalán de Cooperación para el Desarrollo. Todos los anteriores logros, indiscutiblemente crearon sentido de pertenencia ciudadana y compromiso colectivo con el municipio.

Otro de los logros de los que habla Alirio Arroyave, ex concejal del municipio y uno de los impulsores de la AMCT, y Óscar Hurtado, ex alcalde de Tarso, es la elección de un candidato único por decisión mayoritaria de la Asamblea. Según ellos, esta decisión fue tomada por todos los ciudadanos, y hubo un acuerdo para que la iniciativa continuara. Lo anterior contrasta con la opinión de un actor entrevistado, quien afirma que la iniciativa, si bien en principio tuvo aciertos, posteriormente se convirtió en un mecanismo que fue cooptado por “un grupo político que lleva 40 años gobernando”.

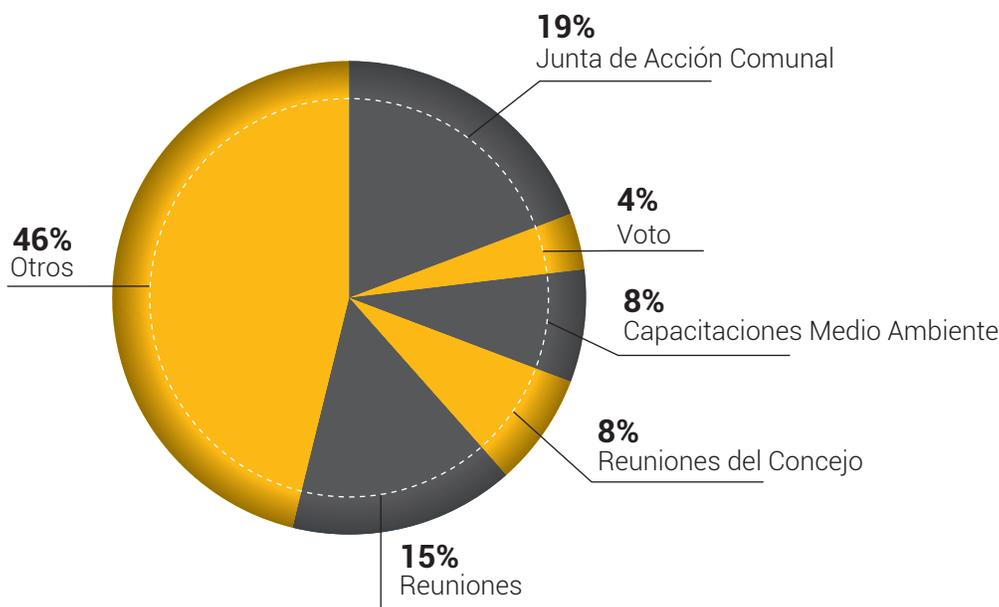
En ese sentido, el entrevistado asegura que los recursos, reconocimientos y el prestigio que la AMCT tuvo, quedaron en manos de pocos. Además, agrega que la corrupción y la politización del espacio causaron que esta se extinguiera; algo en lo que no coincide Óscar Hurtado, pues dice que la vida de la AMCT respondió a una coyuntura muy concreta, y una vez superada, el espacio se disolvió naturalmente. Por otra parte, Alirio Arroyave afirma que una de las causas por las que no se continuó con el proceso constituyente fue porque no se declaró como política pública, y además afirma que los ciudadanos quisieron reemplazar la AMCT por el Estado, y dejaron de aportar a su desarrollo con la esperanza de que se convirtiera en la solución de todos los problemas.

Haciendo referencia al primer aspecto mencionado por Arroyave, es palpable la poca gestión institucional realizada en el municipio para promover la continuidad de los espacios de participación existentes, pues solo en el *Plan de Desarrollo de 2011-2015* aparece la iniciativa de reactivar la AMCT. No obstante, al parecer no ha habido un esfuerzo claro por llevar a cabo la propuesta, pues al entrevistar a Luz Dary Riaza, encargada de la Oficina de desarrollo comunitario, no hizo alusión alguna a esta propuesta de reactivación. Por otra parte, el registrador municipal afirmó que la labor de la Registraduría se limitaba a la identificación de personas y apoyo en logística, infraestructura y recursos en las elecciones locales, regionales y nacionales. A su vez, resaltó que la promoción de la participación ciudadana, por ejemplo de la AMCT, por parte de este organismo, no era conveniente, pues podría, según él, “generar suspicacias”.

Aunque no son claras las razones por las que el mecanismo de participación informal desaparece, al visitar el municipio e interactuar con los diferentes actores políticos, se puede inferir que la AMCT hace parte del pasado, y aunque algunos de los pobladores reconocen sus logros, la mayoría coinciden en que el espacio fue permeado por la corrupción y las fuerzas políticas tradicionales, las cuales, en gran parte, fueron las culpables de su fin, pues desviaron los recursos para obtener beneficios particulares, generando apatía y desconfianza en la iniciativa por parte de la población.

Lo anterior se refuerza con el desconocimiento generalizado que actualmente tienen los ciudadanos sobre la AMCT, pues en la encuesta realizada por el equipo investigador, ninguno de los encuestados afirmó conocerla. Esto se puede evidenciar mejor en el siguiente gráfico, producto de la encuesta realizada por el equipo investigador.

Gráfico 2. Conocimiento sobre mecanismos de participación. Grupo focal Tarso



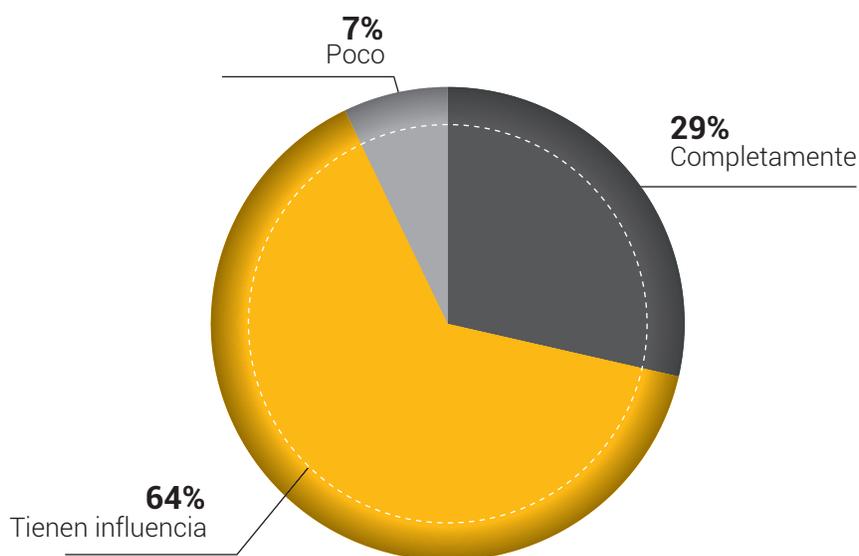
Fuente: Elaboración propia.

Por último, vale la pena resaltar la importancia de la existencia de espacios informales de participación, pues estos enriquecen la democracia participativa, la dotan de sentido y, si son manejados adecuadamente, sirven para solucionar problemáticas al interior de las comunidades locales. Aclarando que existe un riesgo latente de que estos espacios sean aprovechados por los políticos, como dice Juan David Guevara Salamanca, “en estados capturados por lógicas clientelistas los procesos participativos de orden autónomo, se convierten prácticamente en inexistentes debido a que estarían condicionados a una relación de dependencia entre los políticos profesionales y los ciudadanos en un tráfico de mercancías políticas, sociales y económicas” (2009). Esto es algo similar a lo que sucedió con la AMCT, pues sus participantes se insertaron en las lógicas de mercado clientelistas, y el mecanismo dejó de ser un espacio de participación efectivo, y se convirtió en un instrumento al servicio de la clase política tradicional que ha manejado el municipio durante la última década.

En este sentido, vale la pena mencionar que los partidos tradicionales han sido los grandes beneficiarios de este sistema. Siguiendo con lo anterior y citando a Gibson, “controlar poder localmente significa reducir el poder de oponentes locales así como cerrar espacios políticos a actores externos que podrían aliarse con la oposición local o cambiar el equilibrio de poder en contra de las élites en cuestión” (2006). Para lograr lo anterior, el autor afirma que se requiere el control de posiciones en el gobierno nacional (ejecutivo, legislativo o judicial), pues aseguran poder y recursos para influir en la periferia. Algo parecido ha pasado en Tarso, pues la élite local ha logrado elegir una mayoría en el Concejo: de los nueve concejales en ejercicio, siete pertenecen a la coalición de gobierno, y solo dos están en la oposición. Además, la llegada de un ex alcalde a la Cámara de representantes, refuerza lo dicho por el autor norteamericano. En adición a esto, un actor de la política del municipio que fue entrevistado, aseguraba que la llegada del ex alcalde al Congreso fue lo peor que le pudo pasar al municipio, pues con los recursos que llegan desde Bogotá la oposición ha desaparecido.

Lo descrito anteriormente se puede contrastar con las respuestas de la pregunta número 11 de la encuesta: ¿Hasta qué punto el gobierno municipal es dirigido por un grupo pequeño de personas poderosas? En esta, el 64% de los encuestados manifestó que este grupo tiene influencia, y el 29% respondió que es manejado completamente. Lo anterior muestra porcentajes no despreciables, considerando el tamaño poblacional del municipio y las características de la población participante de la encuesta.

Gráfico 3. Grupo focal Tarso. ¿Hasta qué punto el gobierno municipal es dirigido por un grupo pequeño de personas poderosas?



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, Tarso es un buen ejemplo de dos asuntos. En primer lugar, el municipio fue testigo de un mecanismo de participación informal eficaz y eficiente que contribuyó a solucionar problemas producto de una coyuntura específica, pero que al movilizar gran cantidad de recursos fue cooptado

por la clase política tradicional, lo que en definitiva mermó la confianza de la población en este mecanismo y terminó acabándolo. En segundo lugar, esta población es un caso de autoritarismo subnacional, pues según lo escrito por Gibson (2006) en su artículo “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos”, muchas de las características y comportamientos que allí se mencionan, parecen evidenciarse empíricamente en el municipio.

6.2.3. Caso de estudio: Apartadó y Buena Vibra Jóvenes en Paz

A principios del 2013, el Barrio Obrero del municipio de Apartadó vivió una ola de violencia con el asesinato de al menos una docena de jóvenes, por el enfrentamiento entre combos delincuenciales, bandas criminales y la Fuerza Pública. Un grupo de jóvenes del sector, luego de que sus amigos, familiares e incluso algunos de ellos mismos fueran víctimas de la violencia, se organizaron para promover espacios de encuentro deportivo y recreativo en el barrio.

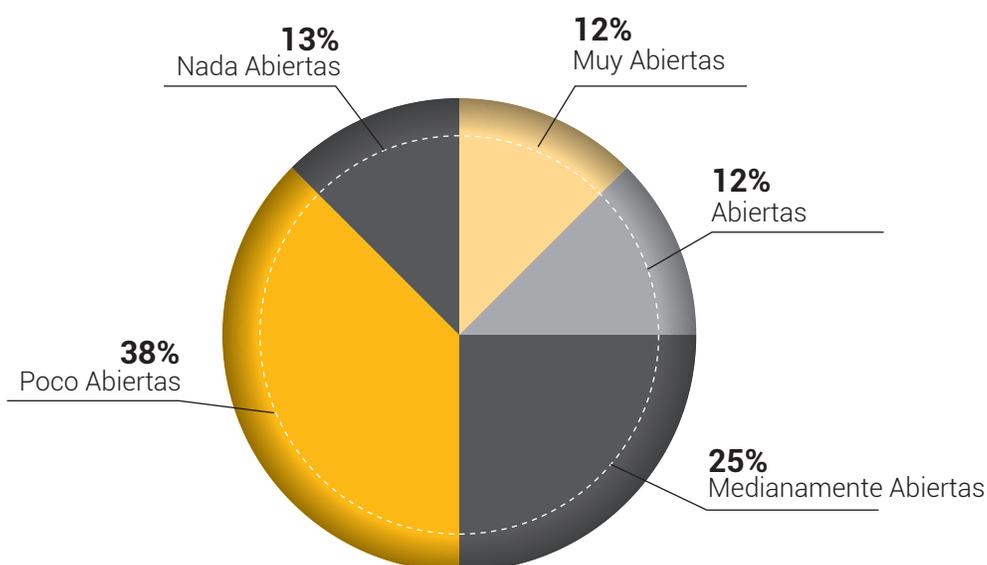
La violencia fue el desencadenante de su ejercicio participativo, pero el programa Buena Vibra Jóvenes en Paz de la JAC del Barrio Obrero, nació del esfuerzo por contener los problemas colectivos de la comunidad. Esta iniciativa se ha sostenido y fortalecido de acuerdo con sus miembros, porque “antes de nosotros empezar a pedir, dimos”, y “empezamos a confiar uno en el otro”.

De igual forma, ante la arremetida de la violencia, Buena Vibra Jóvenes en Paz, proveía en el barrio una alternativa para cientos de jóvenes que necesitaban un espacio donde refugiarse de la posibilidad de verse involucrados en los enfrentamientos. La participación y acción comunitaria aparece entonces como respuesta a demandas públicas de los ciudadanos en las márgenes del Estado. En palabras de los jóvenes del programa, “para que surja algo debe existir un problema”; es decir, entender la participación comunitaria como respuesta a las crisis colectivas de una comunidad.

En efecto, el programa ha funcionado en un contexto en el que la presencia y acción del Estado local es débil. En el grupo focal, con un grupo de jóvenes que lidera Buena Vibra Jóvenes en Paz, se percibió una profunda desconfianza institucional. Así, relataron que “cuando vino la persona que envió la gobernación a apoyarnos, no la dejaron entrar hasta que nosotros hablamos en el barrio”. Pero ese apoyo se convirtió, de alguna manera, en la “puerta de entrada” de la institucionalidad al barrio. La participación, bien direccionada y con el apoyo institucional suficiente, puede ser la forma como se lleve al Estado, y se gane la confianza de las poblaciones en ciertas zonas complejas de una localidad.

De acuerdo con lo anterior, a la pregunta ¿qué percepción tiene respecto a la apertura de las instituciones locales como Alcaldía y Secretarías a sus demandas sociales?, los encuestados respondieron en un 38% que eran poco abiertas, un 13% nada abiertas, y medianamente un 25%. En total los participantes perciben una precaria apertura del gobierno local a sus peticiones en un 76%.

Gráfico 4. Percepción de apertura de la Alcaldía y las Secretarías a las demandas sociales. Grupo focal Apartadó



Fuente: Elaboración propia.

La desconfianza, sobre todo respecto del gobierno local, es profunda. Así, los jóvenes de Buena Vibra Jóvenes en Paz, sostienen que “no hemos necesitado de las autoridades”. Señalan que las instituciones del gobierno local “no nos ayudan si no hacemos parte del partido o los apoyamos con votos”. Una afirmación que no encuentra oídos en la administración local, que defiende su aproximación a la participación ciudadana con entusiasmo.

Según el alcalde del municipio y su Secretario de Gobierno, desde el gobierno municipal se han promovido espacios de comunicación y se incentivan relaciones saludables entre la comunidad y el gobierno. Destacan la formación del Concejo Municipal de Participación que agrupa a muchas de las asociaciones, juntas y Veedurías del municipio que realiza un trabajo juicioso de seguimiento y control a la administración.

El gobierno municipal también ha implementado el Presupuesto Participativo recientemente, logrando que importantes recursos lleguen a las organizaciones y sobre todo a las JAC. Esto, junto a capacitaciones en liderazgo y la generación de confianza con una apuesta por la transparencia, sostienen los funcionarios, ha generado confianza entre grupos y organizaciones de participación y la Alcaldía.

El programa Buena Vibra Jóvenes en Paz, por medio de la JAC del Barrio Obrero, ha logrado beneficiarse de recursos del Presupuesto Participativo, un espacio que ha sido defendido en varias ocasiones por parte de la comunidad y que ha ganado un lugar importante en las dinámicas de organizaciones y grupos de participación en el municipio.

A esos recursos también se suma un premio de 10 millones de pesos que el programa recibió de parte de la Secretaría de Participación de la Gobernación de Antioquia como reconocimiento por

su labor en el Barrio Obrero. El dinero ayuda a Buena Vibra Jóvenes en Paz a financiar la creación de espacios deportivos y recreativos –inicialmente, aunque ya se expande a actividades educativas y sociales– que ofrecen alternativas de entretenimiento y participación a jóvenes y habitantes del sector, y que buscan mantenerlos lejos y protegidos de las dinámicas de violencia que puedan presentarse. También cuenta con un componente fuerte en la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

Como hemos visto, el programa Buena Vibra Jóvenes en Paz es liderado por un grupo de jóvenes del Barrio Obrero quienes se encargan de organizar los eventos, buscar recursos y convocar participantes. Hacen parte del buen resultado de espacios como el Concejo Municipal de Juventud o los Clubes Juveniles, verdaderas “Escuelas de Participación y Democracia” que dejan la “inquietud” de participar en sus miembros.

Pero no solamente las organizaciones o espacios claramente diseñados para ser participativos pueden constituirse en lugares de promoción de la disposición a participar. En Apartadó, dos instituciones privadas se han constituido en fuerzas políticas y escuelas de apoyo para la participación en el municipio. El primero es el sindicato que agrupa a trabajadores bananeros, plataneros y palmicultores de la región, SINTRAINAGRO. De acuerdo con su vicepresidente, el sindicato funciona en la región como una fuerza social y política de consideración. En efecto, en los municipios circundantes cuentan con dos alcaldes y varios concejales que hacen parte del sindicato. Esta participación se presenta de forma directa al lanzar a sus miembros a cargos de elección popular, pero también con una constante interlocución con el gobierno local, y una relación dinámica y activa con el gobierno nacional.

La segunda institución es el principal gremio de bananeros de la región, la Asociación de Bananeros de Colombia (AUGURA), que participa, en palabras de su vicepresidente, en toda actividad o espacio que “trate sobre el desarrollo de Urabá”. Aunque mantenga sus distancias formales con el poder local, en el entendido que “un gremio debe participar en el devenir político de una región, pero no hacer política”, para este actor la participación ciudadana supone entender a más personas que a los actores puramente políticos de una localidad. El gremio, a través de sus corporaciones y fundaciones de trabajadores y responsabilidad social empresarial, provee apoyo técnico a algunos gobiernos locales y organizaciones de la región.

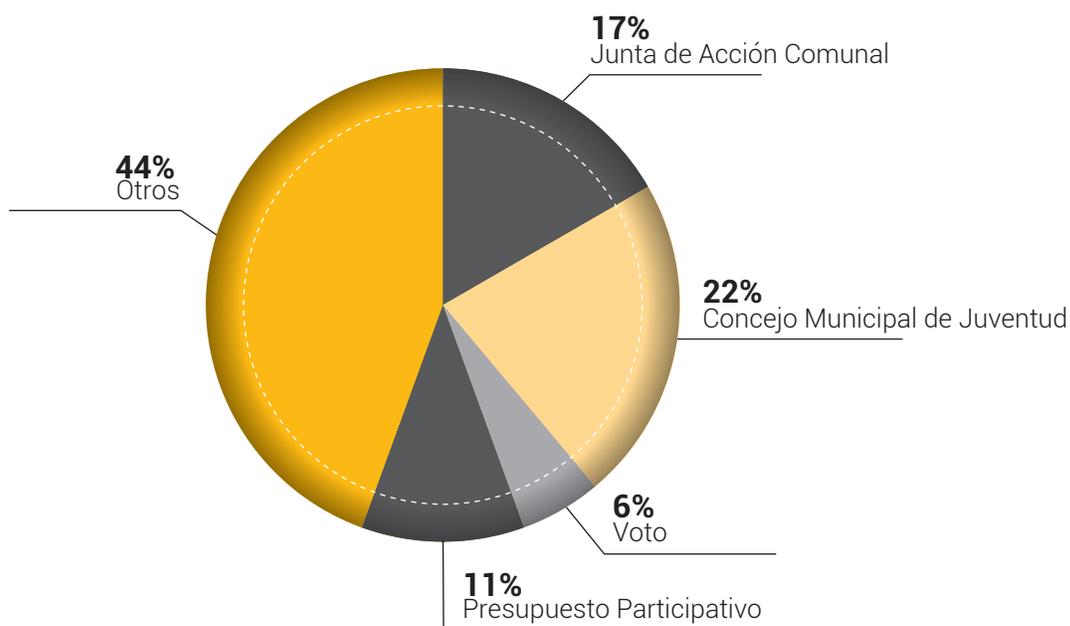
Para el alcalde y el Secretario de Gobierno de Apartadó, estas instituciones se configuran como “estabilizadoras” de las dinámicas sociales y económicas de la región. Pero sus conexiones con expresiones de participación como Buena Vibra Jóvenes en Paz no resultan tan claras; una situación que podría explicarse por falta de canales de comunicación o por lo prematuro del programa.

Ahora bien, Buena Vibra Jóvenes en Paz no ha utilizado, e incluso sus miembros no consideran en la mayoría de sus repertorios de participación, los mecanismos formales de participación ciu-

dadana. Para el registrador de Apartadó, una de las principales causas de la baja utilización de los mecanismos de participación en el nivel local podría ser su generalizado desconocimiento por parte de la ciudadanía, e incluso de las fuerzas políticas. El desconocimiento, sostiene el registrador, se da por falta de información para el público, pero también –y en su opinión, sobre todo– por el bajo interés de los ciudadanos en sus derechos políticos y los mecanismos de participación a su alcance.

La afirmación anterior puede ser reforzada mediante las respuestas del grupo focal a la pregunta por su conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana. Así, vemos que los entrevistados relacionan la participación ciudadana con los siguientes espacios y mecanismos de participación:

Gráfico 5. Conocimiento de mecanismos de participación. Grupo focal Apartadó



Fuente: Elaboración propia.

El registrador da cuenta de una dinámica actividad participativa en el municipio en espacios como las JAC, los sindicatos y las elecciones democráticas. Otros espacios, como el Concejo Municipal de Juventud (CMJ) y el Concejo Municipal del Adulto Mayor (CMA) también gozan de reconocimiento y activa participación en el municipio. De igual forma, reivindica la utilidad de los mecanismos de participación y su importancia en el entramado de derechos políticos de la democracia colombiana, pero señala su poca efectividad en el entorno local.

Ahora bien, el registrador de Apartadó sostiene que podría resultar positivo para la gestión de la participación en el nivel local que se aumenten los espacios de capacitación electoral en el municipio, vinculando y evaluando las Cátedras de Democracia en los colegios, y priorizando a los dirigentes políticos y la población joven. De igual forma, revisando la pertinencia de las capacitaciones regionales que reciben los registradores, de tal manera que se puedan mejorar sus herramientas de incidencia en la apropiación de los mecanismos de participación en el nivel local.

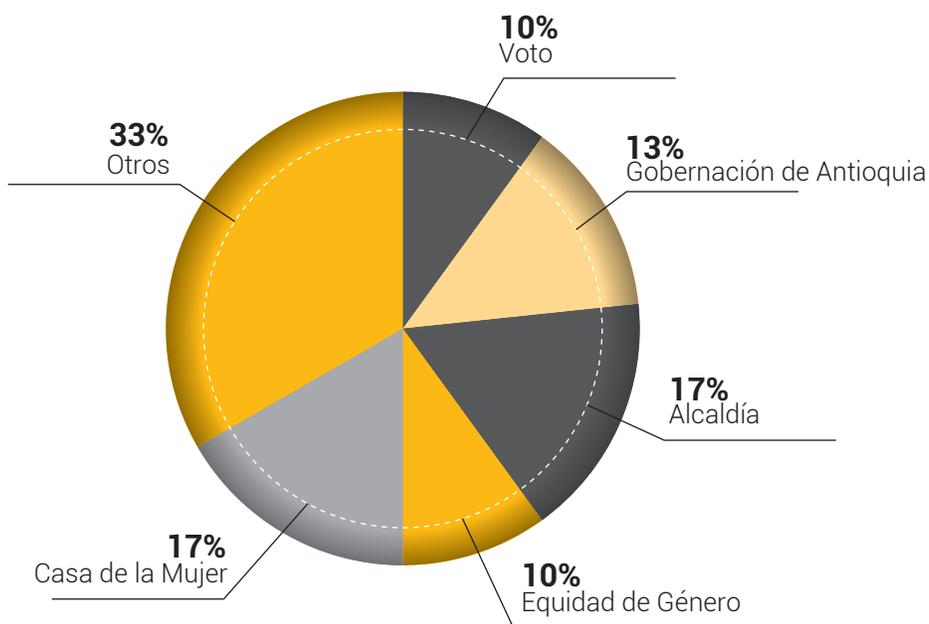
Esto le permitiría tener un papel más activo en las dinámicas de participación del municipio, apoyando iniciativas nacientes como el mismo programa Buena Vibra Jóvenes en Paz del Barrio Obrero. Ese apoyo inicial puede resultar fundamental para la permanencia y el éxito de una expresión participativa como esta. En efecto, si la comunidad se organiza para buscar soluciones a problemas públicos colectivos, resulta clave la formación en capacidades de liderazgo y el apoyo de un *broker* político-social que desencadene la participación y apoye su sostenibilidad, sea un Gobierno Local, Departamental o Nacional, líderes comunitarios o de JAC, empresas, gremio o sindicatos.

6.2.4. Caso de estudio: Carepa y la Fundación Esperanza de Mujeres hacia el Futuro con Jesús

En la década de 1990 hubo una agudización de la violencia en el municipio de Apartadó, con la cual muchas familias se vieron en la obligación de desplazarse a municipios vecinos como Carepa. Uno de los espacios de refugio de estos desplazados fueron las comunidades cristianas, donde comenzó a ser común ver llegar a madres viudas con sus hijos, a causa del conflicto. De esta forma comienza el trabajo de las mujeres pioneras de la Fundación Esperanza de Mujeres hacia el Futuro con Jesús, cuyo trabajo, en un principio, consistió en gestionar y dar mercados a las mujeres cabeza de hogar que no tenían con qué sostenerse ni a sus hijos. Más adelante estas mujeres se organizarían con el apoyo de algunas instituciones, hasta lograr empoderarse y constituir la Fundación que hoy lideran.

Otra de las necesidades que las líderes de la Fundación en cuestión identificaron en su momento, consistió en que las madres cabeza de hogar no tenían con quien dejar a sus hijos pequeños al dirigirse a sus trabajos. Así pues, se creó el hogar infantil que es hoy el trabajo de base que realiza la Fundación, y el cual inició con 250 niños aproximadamente, quienes eran recibidos de forma gratuita. Recientemente, la Fundación fue ganadora de 10 millones de pesos por parte de la Gobernación, por una iniciativa que tenía como fin fortalecer su programa de sala-cuna para la atención de niños más pequeños.

Adentrándonos en la participación, el conocimiento de los mecanismos de participación constitucionales por parte de las integrantes de la Fundación en cuestión no fue muy alto, y el único por el que mostraron algún reconocimiento fue el voto (Ver Gráfico 6). Los demás son espacios donde, como mujeres activas en su comunidad, es lógico que tengan participación y alguna influencia. No obstante, si bien este es un caso en el que no se hace un uso específico de algún mecanismo de participación creado constitucionalmente, es evidente que la labor que ha venido desarrollando esta Fundación tiene una incidencia importante en los ámbitos social y político del municipio, lo que ha hecho destacable su participación en el mismo.

Gráfico 6. Conocimiento de los mecanismos de participación. Grupo focal Carepa

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, aunque ha habido algún tipo de reconocimiento a nivel departamental, y en lo local la Fundación es algo conocida, desde esta se expresó frustración e inconformismo, especialmente hacia las autoridades municipales, ya que el trabajo que han estado llevando a cabo por casi 10 años ha sido invisibilizado y no ha contado con el apoyo necesario. En primer lugar, la relación que ha existido entre la municipalidad y la organización ha sido esporádica y discontinua, puesto que se han iniciado procesos de acompañamiento por parte de la administración; procesos que han sido interrumpidos por el constante cambio de funcionarios, razón que ha llevado a la Fundación a esperar periodos prolongados de tiempo para que el proceso de interrelación se pueda restablecer. Por otro lado, encontramos el hecho de que los líderes políticos de turno han propuesto apoyos y recursos a la Fundación, pero con base en una razón netamente electoral, esto es, con el fin de captar votos, situación que ha generado resistencia, crítica y apatía por parte de la organización hacia las dinámicas políticas.

Lo anterior es una muestra de las diferentes lógicas con las que trabajan los actores sociales, las cuales muchas veces no encuentran conciliación y terminan generando conflictos. Esta, precisamente, es una de las dificultades mencionadas por el alcalde, el registrador y uno de los concejales del municipio de Carepa, para quienes muchas de las instancias participativas del municipio –como las JAC– han terminado siendo politizadas y monopolizadas por intereses particulares, lo que también ha conllevado a que los dirigentes sientan desconfianza por los espacios y ejercicios de participación ciudadanos informales.

Continuando, la desconfianza en la institucionalidad es un fenómeno generalizado en las instancias de participación, teniendo en cuenta que muchos de estos espacios surgen por las inconformidades con el gobierno de turno y la forma como administran los recursos y bienes públicos. Si bien este no es el caso del municipio en cuestión, sí podemos afirmar que hay una profunda desconfianza hacia los actores políticos tradicionales del mismo. Un hecho que ha aportado a este estado de cosas es la falta de continuidad de los funcionarios, específicamente de los alcaldes. En el cuatrienio inmediatamente anterior, un total de siete personas ocuparon el puesto de alcalde en el municipio de Carepa, algunos de los cuales fueron destituidos e inhabilitados por hechos de corrupción.

No obstante lo anterior, con la actual administración se ha logrado generar un poco de credibilidad en la institución, por lo que las entrevistadas reclaman y esperan que tanto desde el gobierno departamental como municipal se dé un mayor apoyo a la Fundación y continuidad en los procesos, lo que incluye capacitaciones, acompañamiento, y recursos humanos y financieros que puedan aportar al mejoramiento y sostenibilidad de los programas que desarrollan.

Además, hay exigencia por un mayor reconocimiento por parte del nivel local hacia la labor que las mujeres vienen realizando, ya que a pesar de que el trabajo que la Fundación está llevando a cabo genera beneficios para la comunidad en general –en el sentido de que se están instalando unas capacidades y procesos que no existían en el municipio–, el gobierno local lo percibe como una externalidad y algo ajeno a sus programas y proyectos. En este sentido, hace falta voluntad política por parte de los líderes locales, razón por la que las integrantes de la Fundación Esperanza de Mujeres hacia el Futuro con Jesús se reconocen como actores independientes, cuya labor no obedece a si existe o no apoyo institucional.

La descripción anterior revela que en el municipio de Carepa hay un bajo interés y desconocimiento de la política, lo que responde a la ausencia de espacios de promoción de la democracia y la participación, al igual que a la falta de mecanismos efectivos de comunicación tanto entre las instituciones, como entre estas y la comunidad. Tal situación ha derivado en un desconocimiento, falta de credibilidad, y desconfianza mutua y recíproca entre los actores, círculo vicioso que impide que los esfuerzos realizados de cada lado tengan impacto en las dinámicas sociales.

Lo anterior ha llevado a que la ciudadanía se piense y construya en torno a espacios diferentes a los de los ejercicios políticos tradicionales, buscando con ellos el auto gobierno y la inclusión colectiva en procesos de identificación y solución de problemáticas concretas de sus comunidades; esto permite evidenciar que las dinámicas participativas alternativas e informales generan transformaciones y cambios reales en la comunidad.

En la actualidad, una de las formas como la Fundación entrevistada obtiene recursos, es a través del trabajo que realizan con adultos mayores en el marco de algunos programas de la Alcaldía municipal. La captación del dinero que utilizan para mantener e invertir en su hogar infantil, es una

tarea que han asumido con dedicación aunque no responda a su vocación e intereses principales. Sin embargo, las capacidades y el compromiso con la comunidad de estas mujeres podría ser mejor direccionado y aprovechado si contaran con el apoyo y el soporte de las instituciones municipales, y lo mismo para las demás organizaciones existentes.

Finalmente, en este caso de participación hubo una disposición expresa por parte de la organización a crear alianzas, compartir experiencias, trabajar con otras instituciones y aceptar apoyos para el mejoramiento del trabajo con la comunidad. Actitudes que por parte de la sociedad puede aportar a un buen desarrollo de las dinámicas participativas en el municipio, lo que junto con una buena gestión y disposición por parte del gobierno local y las demás instituciones municipales, puede contribuir a crear ambientes propicios y escenarios comunes para fortalecer mecanismos, formales e informales, de participación ciudadana.

7. Diagnóstico de la gestión institucional para la participación ciudadana en Antioquia

Hasta este punto hemos tratado de dar respuesta a las primeras dos preguntas de la investigación, a saber: a) ¿De qué manera han sido incorporados los mecanismos y espacios constitucionales de participación ciudadana en la gestión institucional del departamento de Antioquia?; y b) ¿qué tipo de individuos y de contextos son favorables para la apropiación social de los mecanismos y espacios de participación regulados por la normatividad colombiana? Adicionalmente, el trabajo de campo también nos permitió realizar una aproximación a la gestión institucional para la participación ciudadana en los municipios antioqueños que fueron visitados, desde los efectos que han tenido sus usos y la apropiación de los mecanismos o espacios, y las lecciones relevantes para aprender.

En este sentido, encontramos que la puesta en práctica del ideal de democracia participativa no ha producido los efectos esperados, respecto de la promoción de un ideal de ciudadanía activa y del conocimiento de los mecanismos de participación promovidos por el Estado. En primer lugar, esta revisión nos permitió establecer que en general los ciudadanos desconfían de las instituciones del Estado y que ello impide la participación libre y espontánea de los ciudadanos. En segundo lugar, las élites políticas, los partidos tradicionales y los grupos al margen de la ley han querido cooptar los espacios de participación como fortines políticos, convirtiéndolos en plataformas electorales. En tercer lugar, la falta de recursos ha impedido que se desarrollen políticas locales estables de apoyo a la participación, que agencias públicas como la Registraduría se vinculen a estos procesos, y en algunos casos ha condenado a la desaparición de grupos y organizaciones participativas. En cuarto lugar, el trabajo cuantitativo nos permite afirmar que hay desconocimiento de la participación por parte de la ciudadanía, asunto que se vuelve aun más complejo con el hecho de que las autoridades locales tampoco tienen un conocimiento desarrollado en mecanismos de participación ciudadana, y que en los Planes de desarrollo, Ordenanzas o Acuerdos no se encuentra promoción alguna de estos. Finalmente, nos encontramos con ideas, proyectos o estrategias que han sido importantes para la promoción y el fortalecimiento de los componentes de participación en los planes de desarrollo, pero que en la práctica se quedan cortos para incluir efectivamente a los ciudadanos en los procesos de decisión pública.

7.1. Desconfianza institucional

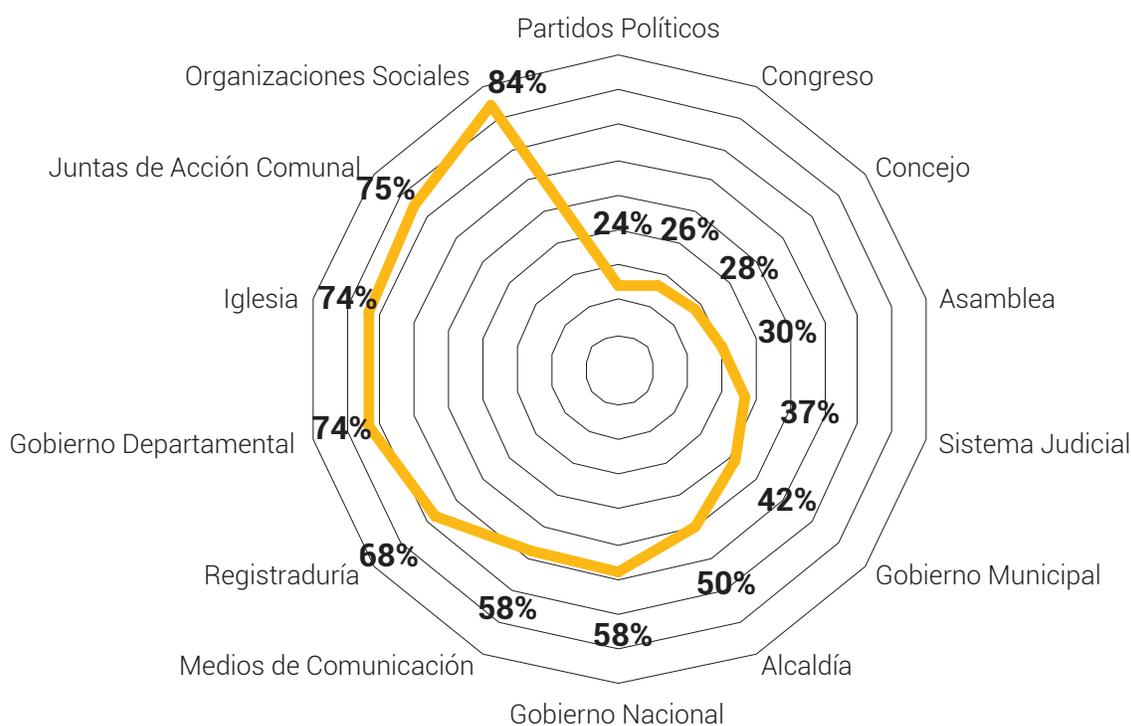
Uno de los temas más recurrentes y una de las preocupaciones más frecuentes que se evidenciaron durante las entrevistas y los grupos focales del trabajo de campo de esta revisión, fue la conflictiva relación que se ha establecido entre las instituciones públicas y las expresiones de participación política y comunitaria. La gestión institucional para la participación depende de la voluntad política, por ello, vemos que la promoción y la garantía de los procesos de participación se ven afectados por los intereses que representan ambos escenarios –la ciudadanía y las autoridades locales.

En efecto, buena parte de estas relaciones están determinadas por la desconfianza institucional que prevalece en las poblaciones y organizaciones de los territorios. Uno de los retos más importantes de la gestión institucional de la participación ciudadana continúa siendo que en muchos municipios los ciudadanos mantienen un profundo escepticismo respecto del papel del Estado en sus vidas, y una relación compleja con sus representantes políticos y los funcionarios que operan sus agencias.

La desconfianza se nutre de su naturaleza de doble vía, es decir, los ciudadanos desconfían de su gobierno por experiencias previas complejas, pero también los funcionarios desconfían de algunas expresiones participativas, sea por su propia actividad política municipal y comunitaria, o por la posibilidad de que representen los intereses cooptados por algún actor político local. Esto genera una importante brecha para las relaciones entre los actores, y un obstáculo difícil de sortear para establecer mejores conexiones entre las instituciones de representación y la administración pública, y para las de participación en el marco de la democracia local.

De esta forma, los datos de percepción recolectados en las encuestas realizadas durante los grupos focales con organizaciones e iniciativas de participación ciudadana, dan cuenta de las complejas relaciones de confianza en la localidad. Así, el Congreso, la Asamblea y los respectivos Concejos municipales, son las instituciones en las que un porcentaje menor de participantes confía “algo o mucho”: 24%, 26% y 28%, respectivamente para cada corporación.

Gráfica 7. Confianza institucional. Grupos focales



Fuente: Elaboración propia.

Relaciones más dicotómicas en términos de confianza se presentan sobre todo con los alcaldes, los gobiernos municipales y el Gobierno Nacional, con el 42%, el 50% y el 55% de confianza, respectivamente. Mientras que los niveles relativamente altos de confianza se presentan sobre todo en instituciones sociales como la Iglesia, las JAC y las Organizaciones Sociales, con 74%, 75% y 84%, respectivamente. En rangos medios y medio altos se encuentran la Gobernación de Antioquia con 74%, y la Registraduría Nacional con el 68%.

Ahora bien, mientras para algunas instituciones el fenómeno de la confianza presenta enormes retos en términos de cercanía y transparencia frente a la ciudadanía, para esta última la confianza es fuente de múltiples oportunidades –en ocasiones perdidas– de incidir en el desarrollo de la localidad.

La principal fuente de desconfianza para los ciudadanos y los grupos de participación es el temor –y la realidad– de la cooptación política por parte de las fuerzas políticas locales. La ausencia del Estado en ciertas zonas y su presencia esporádica en la resolución de conflictos sociales, que en ocasiones incluso incentivó la participación en ese territorio, constituye otra causa característica de la desconfianza institucional.

Ambos fenómenos se pueden asumir desde dos aproximaciones: (1) Involucrar a terceros que actúan como garantes de las relaciones representación-participación en la localidad, y que “presentan” su confianza en servir de árbitros de los conflictos que surjan; y (2) establecer reglas claras respecto de la relación entre Gobierno Local y las expresiones participativas, en las que se respete la autonomía, pero también se coordinen esfuerzos.

La confianza institucional resulta un aspecto fundamental de la gestión de la participación ciudadana. La salud de las relaciones entre las agencias del gobierno, la comunidad y los ciudadanos puede determinar el éxito o fracaso –o al menos, potenciar o minar– las expresiones participativas en el entorno local. Contrario a ello, en los municipios visitados, uno de los efectos más devastadores para la democracia que ha producido el uso de mecanismos o espacios de participación ciudadana ha sido, sin lugar a dudas, la desconfianza generalizada en las instituciones del Estado.

7.2. Cooptación de los espacios de participación

Como se planteó en la segunda hipótesis de investigación, en algunos espacios de “democracia en cierre”, en los que la competencia política es mínima, y algunos poderes políticos locales concentran los espacios de representación democrática, los espacios de participación se encuentran en riesgo de ser cooptados o competidos por estas élites políticas locales en busca de defender sus intereses. Dicha hipótesis pudo ser comprobada durante el trabajo realizado con los diferentes actores políticos entrevistados, así como en las visitas a las organizaciones de participación, pues uno de los puntos en común identificados fue el temor que tienen estas organizaciones o expresiones de participación a ser cooptadas por los partidos políticos, por los candidatos a elecciones populares, por los gobernantes de turno, o incluso por actores al margen de la ley.

En 2002 la profesora María Teresa Uribe de Hincapié afirmaba en su texto “Las promesas incumplidas de la democracia participativa”, que esta –la democracia participativa– enfrentaba una serie de desafíos dentro de los que se encontraba el hecho de que los espacios y los mecanismos de participación se estaban configurando en una suerte de fortínes electorales para los partidos políticos, y en espacios de incidencia de los grupos al margen de la ley. La preocupación de la profesora radicaba en que el ideal de democracia participativa propuesto en la Constitución de 1991 se adecuaba a las lógicas clientelistas y de corrupción que eran propias de la política bipartidista colombiana.

En efecto, las organizaciones sociales entrevistadas –JAC, movimientos cívicos, iniciativas de participación y fundaciones religiosas– reforzaron la idea de la cooptación de espacios y, por ende, del peligro que estas corren si son reticentes a esas lógicas. Así pues, el afán por ganar electores lleva a que muchos de los partidos políticos del departamento decidan apoyar las organizaciones de base, prometiéndoles que sus proyectos van a ser tenidos en cuenta en la gestión local durante sus mandatos. De otro lado, los mismos líderes políticos que promueven las organizaciones terminan por cooptarlas para su propio beneficio, es decir, convierten esas organizaciones en sus plataformas electorales.

Lo anterior permite afirmar que si bien la participación se está promoviendo, responde a lógicas electorales y se hace para obtener resultados positivos en las elecciones. En este sentido, se adapta a comportamientos de clientelismo con los cuales, a cambio de votos, se prometen recursos, mejoramiento en la infraestructura, viviendas o incidencia en las decisiones públicas. Por lo tanto, se está ante un panorama en el cual sigue siendo más importante la democracia representativa que la democracia participativa. Se podría decir entonces que la Carta Constitucional del 91 proponía una transformación de la representación del ciudadano –un ciudadano pasivo– a la participación del mismo en los asuntos públicos –un ciudadano activo–; transformación que, al parecer, se queda corta cuando los representantes o las clases dirigentes se apropian de las herramientas de participación para alcanzar sus propios beneficios.

Los espacios de participación, además, son reconocidos por actores del gobierno como formas de legitimar su gestión. Esta afirmación es problemática y naturalmente conduce a que los dirigentes quieran apropiarse de dichos espacios. A este respecto, algunos de los grupos focales se mostraban reacios a aceptar el apoyo de las Alcaldías o Consejos, pues aseguraban, no querían que sus procesos sociales se politizaran. La participación entonces es entendida de maneras diferentes, mientras los gobernantes la entienden como el mecanismo mediante el cual la sociedad acepta las acciones de gobierno y tienen incidencia en la medida en que legitimen dichas acciones, la comunidad la entiende como formas de transformar sus contextos, de alcanzar el bien común o de compartir entre ellos.

Adicionalmente, se encontró el problema del diseño de los mecanismos de participación. Gran parte de los actores entrevistados aseguraron que los mecanismos consagrados en la Constitución están diseñados para que “la sociedad pierda y las clases dirigentes ganen”, es decir, los requisitos

son muy elevados, las convocatorias no se realizan de manera efectiva y existe muy poco apoyo institucional para llevarlos a cabo. Además, el funcionamiento de dichos mecanismos se corresponde con las dinámicas electorales en las cuales, nuevamente el clientelismo, es la mayor amenaza. Por lo tanto, tal y como afirma uno de los entrevistados, esos mecanismos no surten resultados positivos porque están al servicio de “los más poderosos, de las élites que han gobernado durante tanto tiempo este país”.

En consecuencia, la cooptación de los espacios y de los mecanismos de participación produce desconfianza, apatía y escepticismo en la sociedad que no se motiva a participar porque, como dice uno de los entrevistados “siempre es lo mismo, siempre son los mismos”. De otro lado, la representación se ha nutrido de la participación en tanto le ha servido a un poder político local con pretensiones de monopolio y autoritarismo subnacional para legitimar sus acciones y ganar adeptos. Lo cual quiere decir, que si bien hay una motivación para la apropiación de los espacios de participación, la cooptación de esos espacios por parte de las élites políticas o de los grupos al margen de la ley la desincentivan al punto de generar apatía en los ciudadanos respecto de los procesos de participación.

7.3. Falta de recursos

Otro problema recurrente en las entrevistas y grupos focales durante el trabajo de campo, expresado por autoridades locales, grupos de ciudadanos, movimientos sociales y registradores locales, es la falta de recursos dedicados a promover la participación ciudadana. En efecto, aunque en la mayoría de los planes de desarrollo recientes de los municipios analizados hay un apartado de participación ciudadana, no se traduce necesariamente en la asignación efectiva de presupuestos, o son muy precarias tales asignaciones. Ahora bien, existen diferentes alternativas que han sido utilizadas en las localidades para conseguir los recursos para la participación.

En los municipios funcionan una buena cantidad de organizaciones y fundaciones privadas que inciden en la participación, aunque no directamente, a través de corporaciones y de las áreas de responsabilidad social de las empresas. Por ejemplo, en la región de Urabá, asociada a la actividad económica bananera, los gremios y sindicatos inciden positivamente en la dinámica participativa de los municipios de la región, apoyando organizaciones sociales y JAC con recursos para sus intervenciones y actividades comunitarias.

Algunos gobiernos municipales también han implementado programas de Presupuesto Participativo recientemente, logrando que importantes recursos lleguen a las organizaciones de participación ciudadana de las localidades. Presupuesto Participativo, aunque con evaluaciones distintas de parte de los gobiernos locales, líderes políticos y líderes comunitarios, se ha constituido en una realidad del repertorio de la participación local en Antioquia y ha sido reconocido como uno de los programas bandera para la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

Ahora bien, la disponibilidad e inversión de recursos asociados a las expresiones participativas locales resulta necesario porque permiten incentivar liderazgos, ayudan a la supervivencia de las organizaciones y, sobre todo, aumentan la capacidad que tienen sus miembros de tener incidencia comunitaria y social en sus municipios.

En efecto, el apoyo del Estado no tiene que ser un gran esfuerzo. Acciones delimitadas pero conectadas con las necesidades de las organizaciones, pueden hacer mucho bien por la disposición a participar de las comunidades. El asunto de recursos se delimita por su pertenencia –que suplan necesidades claras y básicas de la organización–, su regularidad –que las organizaciones puedan planear sus acciones y esperar algo de estabilidad en el entorno– y su mérito –que su asignación y distribución premie buenas prácticas de participación y no intereses políticos.

Respecto a las Registradurías locales, la falta de recursos para promover la participación ciudadana constriñe las posibilidades de que se puedan destinar esfuerzos a participar en espacios de capacitación, sensibilización o apoyo, más allá de las elecciones y algunos momentos específicos, de acuerdo con los funcionarios entrevistados. Los registradores locales propusieron revisar la pertinencia de las capacitaciones regionales que reciben, de tal manera que se puedan mejorar sus herramientas de incidencia en la apropiación de los mecanismos de participación en el nivel local.

7.4. Desconocimiento de los mecanismos de participación

Uno de los hallazgos más interesantes que se encontró en la investigación a través de las encuestas realizadas a los grupos focales y a los actores del gobierno y la sociedad civil fue el desconocimiento sobre los mecanismos de participación. Esto es muestra de que la gestión institucional para la participación ciudadana, en términos de educación y difusión, ha sido débil en los entornos locales.

De acuerdo con el ejercicio cuantitativo se pudo establecer que el 20% de los encuestados mencionó al menos uno de los mecanismos de participación ciudadana, siendo el voto la opción que recibió más menciones, y la consulta popular la menos nombrada, con 30,5% y 2,7%, respectivamente, del total de menciones que se hicieron. Vale la pena resaltar que todos los mecanismos de participación estipulados en la Constitución Política de 1991 fueron mencionados al menos una vez. De otro lado, también se puso en evidencia que la participación ciudadana, más exactamente los mecanismos de participación, se asocian con procesos menos formales y mucho más comunitarios; un ejemplo de esto se encuentra en el hecho de que la JAC es identificada como el principal mecanismo de participación, 12,1% de las menciones totales ratifican esta afirmación. De igual forma, las Veedurías y el Presupuesto Participativo con el 2,5% y el 1,9% de las menciones, respectivamente, fueron señalados como mecanismos de participación. Por otro lado, algunas instituciones de gobierno como la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía municipal, sobre todo en los grupos desarrollados en la subregión de Urabá, fueron mencionadas como espacios de participación, al igual que las iglesias de diversos cultos.

El desconocimiento de esos mecanismos de participación fue ratificado en los diálogos que se sostuvieron con los grupos focales; gran parte de los participantes aseguraban que las reuniones, las actividades deportivas, culturales y religiosas, las JAC, entre otras, eran los mecanismos de los cuales disponían para participar. Asimismo, los actores del gobierno y de la sociedad civil que de alguna manera participan activamente en los municipios, demostraron conocer poco sobre los plebiscitos, las consultas populares o el referendo aprobatorio o derogatorio. Este hecho es preocupante si se tiene en cuenta que la participación ciudadana en Colombia fue planteada en los términos del uso de esos mecanismos de participación.

Ahora bien, algunos de los registradores entrevistados afirman que es natural que los mecanismos de participación no funcionen en Colombia porque son poco conocidos por la comunidad. En efecto, muchos argumentaron que las entidades públicas encargadas de promover y garantizar el uso de los mecanismos de participación no han creado programas para la formación en esos temas y, en consecuencia, la población no los conoce.

De otro lado, se puede inferir que ese desconocimiento de los mecanismos es causado por varios motivos: 1) La falta de recursos para los temas de participación; 2) la ausencia de programas de formación en participación ciudadana para los líderes barriales, veredales, corregimentales e incluso para los gobernantes; 3) la cooptación de espacios y mecanismos de participación. Otro factor que lleva a que se desconozcan los mecanismos de participación son los requisitos para la activación de los mismos, pues son difíciles de comprender y tienen niveles altos de exigencia.

Adicionalmente, la participación ciudadana está siendo entendida por los ciudadanos en un sentido electoral, esto es, relacionan todos los acontecimientos de participación ciudadana con el mecanismo del voto. En este sentido, cuando se indagó más por la naturaleza de la participación y su efectividad, los actores respondieron que los políticos deberían responder a ese voto de confianza, atendiendo al llamado de control al poder político.

En conclusión, el desconocimiento de los mecanismos de participación ha producido la falta de apropiación de los mismos y, por ende, su cooptación por parte de los líderes políticos que sí los conocen. Además de ello, los marcos normativos municipales, así como el departamental, no promueven a través de estrategias o acuerdos la consolidación de programas, planes o proyectos para la formación en mecanismos de participación ciudadana. En este sentido, se puede decir que las herramientas democráticas de participación planteadas en la Constitución, no se están utilizando.

Esto, sin embargo, no lleva a concluir que la democracia participativa en términos de ciudadanos activos haya fracasado. La participación e incidencia de los ciudadanos en los asuntos públicos se está logrando a través de espacios informales o al menos no planteados en la Ley 134 de 1994, más exactamente, por medio de organizaciones o movimientos sociales.

7.5. Gestión institucional local

Esta sección presenta los principales hallazgos del análisis de los marcos normativos de los cuatro municipios visitados. Este ejercicio incluyó la revisión de los planes de desarrollo locales en los periodos de gobierno comprendidos entre los años 2001 y 2015, y los acuerdos municipales entre los años 2001 y 2014. El enfoque de este análisis fue la gestión institucional local de la participación ciudadana, por medio de programas y proyectos, principalmente⁷.

Son diferentes los mecanismos y estrategias que se plantean en los distintos planes de desarrollo y Acuerdos que se consultaron en la investigación, que pretenden promover y fortalecer la participación ciudadana en el departamento. Para comenzar, dos de las principales prácticas que vale la pena mencionar, ya que fueron recurrentes en los Acuerdos de los municipios analizados, son la conformación de los Cabildos del Adulto Mayor y los Consejos, ya sean de mujeres, jóvenes o ambientales; que en cualquiera de los casos, se exponen como iniciativas necesarias para incluir la población en las dinámicas y decisiones que se toman en los municipios. No obstante, si bien se registró la creación de estos espacios, de igual forma se revela que no todas las iniciativas continúan en ejercicio, han tenido la misma receptividad en la población, o han logrado los objetivos planteados.

Podemos afirmar que la apatía o el desconocimiento que se evidencia en muchos sectores de las comunidades han sido un claro impedimento para la apropiación y el apoderamiento de estos espacios. Pero, por otro lado, no se encuentra un respaldo y acompañamiento suficiente por parte de las administraciones, ya sean locales o departamentales, que promuevan el fortalecimiento de estas instancias, por lo que se hace necesario acompañar y dinamizar de forma activa estos escenarios de participación de la comunidad.

Se evidencia, pues, la precariedad de recursos –ya que la mayoría de estos mecanismos se sostienen por el voluntariado de sus integrantes–, también el desconocimiento por parte de los actores que participan en estas iniciativas de los mecanismos de participación y de la incidencia que puedan llegar a tener mediante este tipo de espacios. Del mismo modo, hay ausencia de asesorías sobre los beneficios y/o responsabilidades que se adquieren al momento de participar. Tampoco existe un acompañamiento, ni una asesoría pedagógica que ayude a la difusión de estos escenarios, lo cual los convierte en espacios poco efectivos y discontinuos. Esto, entonces, es un llamado urgente a los gobiernos locales y a las entidades públicas a atender dichas necesidades.

De otro lado, en los Acuerdos revisados también se pudieron identificar estrategias de rendición de cuentas, de estímulos y de fortalecimiento de espacios comunales como las JAL. En la mayoría de los municipios priorizados se han venido implementando prácticas de rendición de cuentas, principalmente en los Concejos y las Administraciones municipales, encontrándose información

7 El análisis completo –y detallado– de los marcos normativos municipales se incluye en los anexos.

publicada en sus páginas web, principalmente. No obstante, es baja la proporción de la población de estos municipios que efectivamente accede y conoce la información disponible, ya sea por desinterés o por falta de que las mismas instancias municipales impulsen procesos de conocimiento de la información pública. En cuanto a los espacios de acción comunal, se destacan las normas que establecen acciones para reconocer y exaltar las funciones y logros de los líderes de JAC y JAL, entre las que se encuentran concursos, días de la acción comunal y capacitaciones que fortalecen e impulsan el trabajo realizado.

En cuanto a los planes de desarrollo revisados, en su mayoría se muestra un gran interés en la promoción, fortalecimiento y consolidación de la participación. En ellos se parte del planteamiento y reconocimiento de una crisis de los principios democráticos y de la baja apropiación de los espacios de participación ciudadana, al igual que de diagnósticos en los que se aborda la corrupción como uno de los principales obstáculos para las dinámicas participativas. Por lo anterior, se abordan propuestas para crear estrategias que ayuden a difundir y reanimar estas instancias. Además, se destaca que se mencione en la metodología de los planes, la socialización y concertación del plan de desarrollo con diferentes organizaciones y actores de la comunidad, con el fin de aportar a los principios democráticos y la gobernabilidad de los municipios. Sin embargo, no hay certeza de la efectividad de tales procesos y su forma de realización. También cabe mencionar iniciativas tales como la creación de redes de organizaciones comunitarias, desarrollo de planes de desarrollo comunitarios, programas para la formación de líderes sociales y la integración de la ciudadanía a espacios de planeación y decisión municipal.

En cuanto a los objetivos y propuestas para el mejoramiento de la participación en los planes de desarrollo considerados, se puede establecer que en la mayoría de los casos las estrategias son muy generales y apuntan a fortalecer, promover y garantizar la participación, pero carecen de proyectos específicos que conduzcan a alcanzar esos objetivos. Esto da pie a interpretar que si bien se reconocen serios problemas y deficiencias en los mecanismos de participación, no se han adoptado medidas necesarias y suficientes para encarar dicha problemática.

8. Conclusiones

A partir de la construcción del estado del arte y el trabajo de campo realizado en los cuatro municipios antioqueños, podemos concluir que la gestión institucional para la participación en Antioquia sigue siendo muy débil en las localidades; además, los marcos normativos municipales no dan cuenta de una preocupación efectiva por fortalecer los mecanismos constitucionales de participación, y las estrategias del gobierno tampoco muestran dicha preocupación. Esto genera a) desconocimiento generalizado de los mecanismos de participación ciudadana, b) debilidad y desconocimiento de los canales de comunicación entre la ciudadana y las instituciones, c) inoperancia de los mecanismos de participación, d) participación informal, e) deficiencias en la gestión de la participación por parte de las Registradurías locales.

En primer lugar, se concluyó que existe un **desconocimiento generalizado de los mecanismos formales de participación ciudadana**, y que en su mayoría estos son confundidos con otras iniciativas de participación, no necesariamente de esta clase. Este desconocimiento no afecta solo a los ciudadanos, sino que también se presenta en autoridades y funcionarios locales, que aun conociendo algunos mecanismos, desconocen los procedimientos y requisitos para su utilización. De ahí que podamos afirmar que la difusión sobre las expresiones constitucionales de participación política ha sido deficiente, pues no se encontraron programas, estrategias, políticas o planes que apuntaran a la formación efectiva y localizada de mecanismos de participación ciudadana.

Asimismo, identificamos una situación de **debilidad y desconocimiento de los canales de comunicación entre la ciudadana y las instituciones, y entre las mismas instituciones**, lo cual ha obstaculizado el desarrollo y la continuidad de muchos espacios e iniciativas de participación. Estas dificultades de comunicación han generado dinámicas importantes en la localidad que pueden afectar una buena gestión para la participación, como el excesivo protagonismo del alcalde como figura política de los municipios y la extensiva percepción de que participar puede ser “hablar con el alcalde”. Esta forma de entender la participación está presente tanto en el sector público local como en los ciudadanos. De igual forma, estas relaciones entre Estado y ciudadanos puede llevar a fenómenos perversos como el clientelismo o la cooptación de grupos y organizaciones de participación ciudadana.

De igual forma, podemos hablar de una generalizada **inoperancia de los mecanismos de participación** creados constitucionalmente, muchos de los cuales están inactivos y/o no son eficaces. En este sentido, una opinión común entre los miembros de las organizaciones que participaron en grupos focales y los entrevistados en gobiernos locales y sectores sociales municipales, fue que los mecanismos actuales han tenido poca incidencia en las dinámicas de participación local, pues estas

han estado más ligadas a la informalidad. Esa poca incidencia en las dinámicas de participación estaría explicada por el desconocimiento de los mecanismos y espacios de participación y, especialmente, por el alto conocimiento que requieren los ciudadanos para aplicarlos en contextos locales, regionales y nacionales. Lo anterior tiene como consecuencia la creación de espacios informales de participación como organizaciones de base, expresiones juveniles, iniciativas de mujeres, entre otras.

De hecho, se identificó la **participación informal** como el escenario desde el cual la ciudadanía se está movilizando y está visibilizando sus demandas sociales ante el Estado local (las JAC, Presupuesto Participativo, Consejo Municipal de Juventud, Cabildo Adulto Mayor). En efecto, la mayoría de las expresiones participativas que afectan directamente las localidades, se dan en espacios informales de participación, en donde encuentran mayor margen de maniobra para incidir en el nivel comunitario y proponer nuevos liderazgos sociales y políticos en la localidad. Esta realidad crea problemas para el reconocimiento de la “participación real” de los antioqueños, pero también oportunidades para promover la utilización de mecanismos y la promoción de expresiones participativas desde estas organizaciones y grupos que ya funcionan en el nivel local.

De otro lado, nos encontramos con que existen importantes **deficiencias en la gestión de la participación por parte de las Registradurías locales**, las cuales no cuentan con la información, las capacidades y los recursos necesarios para tener un papel activo en la promoción de los espacios y mecanismos de participación ciudadana. De igual forma, existe desconocimiento por parte de los funcionarios locales de los mecanismos de participación tanto constitucionales como informales, y de su labor y sus responsabilidades en términos de la promoción de la participación. Aunque el presupuesto resulta fundamental para la promoción de la participación, la claridad sobre las autoridades que son promotoras y garantes de la participación es aun más importante, y encontramos que dicha claridad no se tiene en los ámbitos locales.

Finalmente, entender la profundidad de las relaciones locales a través de la participación ciudadana en Antioquia requiere de estudios más detallados y profundos. En efecto, el inventario y los repertorios de participación son tan extensos y diferentes unos de otros, que se podrían constituir como toda una agenda de investigación que permita entender mejor la forma como participan los antioqueños y cómo se construye democracia en las localidades. Y a su vez, las alternativas con las que cuenta el Estado colombiano y la Registraduría Nacional para incidir en la participación ciudadana local.

9. Recomendaciones

Las conclusiones sobre la “Revisión de la gestión institucional para la participación ciudadana en Antioquia” nos permiten señalar algunos retos o desafíos para mejorar dicha gestión, es decir, para que esta sea más eficiente en el fortalecimiento y en la promoción de los mecanismos y espacios de participación ciudadana. Es importante comenzar diciendo que el mayor desafío encontrado es la educación o formación en temas de participación. El esfuerzo entonces debe estar dirigido a formar la sociedad antioqueña en tales mecanismos, espacios y herramientas. La capacitación de la ciudadanía en estos temas se puede lograr a través de varias estrategias, aprovechando las condiciones diferentes de cada contexto. A continuación se mencionarán las recomendaciones que creemos necesarias para el fortalecimiento de las democracias locales:

- **Institucionalizar las Juntas de Acción Comunal para facilitar las campañas de educación democrática:** Identificamos que la Junta de Acción Comunal es uno de los espacios de participación ciudadana más utilizado entre los ciudadanos. Alrededor de este se han desarrollado importantes proyectos sociales con pretensiones de incidir en la gestión local. Cuenta con un esquema de organización definido y realiza reuniones periódicas para concertar temas de interés común. Lo anterior permite que este espacio se convierta en un escenario ideal para la llegada de campañas educativas en temas de participación ciudadana; por un lado, por su ya constituido esquema organizativo; y por el otro, por la afinidad e interés que tienen en estos temas los ciudadanos que lo componen.
- **Establecer sistemas de seguimiento a la Cátedra Democrática:** Según varios de los actores entrevistados –sobre todo los registradores locales– la baja apropiación de los mecanismos de participación formales se puede explicar, hasta cierto punto, por los problemas que presenta la enseñanza de la Cátedra de Democracia en las instituciones educativas locales. Por lo tanto, es importante adelantar revisiones de las estrategias utilizadas y aumentar el acompañamiento que se le hace a esta materia por parte de las autoridades locales y las Registradurías municipales.
- **Publicidad local sobre participación ciudadana:** En las entrevistas que se le realizaron a los grupos focales escogidos para esta revisión, el 26% de los encuestados aseguró que la comunicación entre ciudadanos y gobierno se realiza mediante el canal de televisión local, la emisora de radio local o Internet. Considerando la alta credibilidad en los medios de comunicación reportada por los encuestados en este proyecto, se considera pertinente utilizar estas herramientas para impulsar el aprendizaje sobre los mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, se considera importante generar mayor difusión sobre los programas, planes o proyectos que

se están adelantando en los municipios sobre participación, pues muchos de los entrevistados aseguraron que solo se tienen en cuenta algunas organizaciones.

- **Capacitación a instituciones locales en sus funciones y responsabilidades de participación ciudadana:** El contexto analizado y las realidades de desconocimiento en participación reportado en la localidad, justifica la importancia de iniciativas como una “Escuela itinerante de buenas prácticas de participación ciudadana”. Esta experiencia buscaría recoger buenas prácticas y lecciones aprendidas en los territorios –sobre todo los que cuentan con tradición y fortaleza de participación ciudadana– y llevarlas a municipios donde la participación ha sido más débil y donde se identifiquen grupos interesados en el intercambio de experiencias. En el trabajo de campo fueron recurrentes las referencias de los miembros de organizaciones de participación a la necesidad y su gusto por capacitarse en saber “cómo lo han hecho otros grupos y organizaciones” del país. La “Escuela itinerante...” se puede acompañar de un componente académico, que busque formar a los ciudadanos en temas como: (1) Régimen y sistema político. (2) Sistema electoral. (3) Mecanismos de participación. (4) Cultura política y democrática. (5) Liderazgo social. (6) Gerencia de proyectos. (7) Espacios y herramientas informales de participación.
- **Construir “Cajas de herramientas” para la coordinación de la gestión de la participación ciudadana local (administraciones locales y Registradurías municipales):** En efecto, frente al desconocimiento que se evidencia en muchos funcionarios, la centralidad puede intervenir con educación e información pública sobre funciones y responsabilidades. Adicionalmente, es importante crear estrategias de coordinación entre las instituciones para fortalecer la gestión institucional para la participación ciudadana. Esto, además, evitaría la cooptación de espacios por parte de los grupos políticos y actores al margen de la ley, pues la participación sería una responsabilidad de varias entidades.
- **Revisar algunos de los mecanismos de participación y sus requisitos a la luz del Proyecto de Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (Ley 134/11, Ley 227/12).**
- **Reconocer, acompañar y apoyar los espacios de participación informal:** Esta intervención de fortalecimiento puede buscar también conectar las iniciativas de participación informal local con actores (financiadores) extra locales, y en este sentido involucrar fundaciones, ONG’s o entidades privadas, con el fin de evitar el riesgo de la instrumentalización política a la que se pueden enfrentar los grupos y organizaciones en la localidad
- **Mejorar canales de comunicación y descentralizar funciones en las Registradurías departamentales:** De esta forma también se pueden buscar mayores recursos para la gestión de la participación ciudadana y mejorar los espacios de comunicación entre la Registraduría y el gobierno local.

- **Llevar a cabo más investigaciones que tengan como propósito la comprensión de las dinámicas y los repertorios de participación local:** Lo anterior permitiría construir recomendaciones más detalladas y acordes con las dinámicas de participación departamental y municipal. Indiscutiblemente, lo precedente toma especial relevancia en un posible escenario de post conflicto, pues las dinámicas locales deberán tenerse en cuenta a la hora de una posible reforma al sistema electoral colombiano y a la normativa sobre participación ciudadana en nuestro país.

Bibliografía

Aguirre, S. (9 de febrero de 2014) *Gerente de Metrosalud niega favores a S. Gaviria*. Medellín, Colombia: El Colombiano. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/gerente_de_metrosalud_niega_favores_a_sofia_gaviria-AWEC_281357

Alcaldía de Apartadó (2001) *Plan de desarrollo. Apartadó somos todos, 2001-2003*. Apartadó: Colombia.

_____ (2004) *Plan de desarrollo. Por Apartadó y su gente, 2004-2007*. Apartadó: Colombia.

_____ (2012) *Plan de desarrollo. Unidad y gestión para la prosperidad, 2012-2015*. Apartadó: Colombia.

Alcaldía de Bello (2001) *Plan de desarrollo. Gente buena construyendo ciudad, 2001-2003*. Bello: Colombia.

_____ (2004) *Plan de desarrollo. Un Bello nuevo. Un programa participativo, humano y con sentido común, 2004-2007*. Bello: Colombia. Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pg-%202004-2007%20bello-antioquia.pdf>

_____ (2008) *Plan de desarrollo. Por el Bello que queremos, 2008-2012*. Bello: Colombia. Recuperado de http://www.bello.gov.co/index.php/plan-de-desarrollo/item/download/583_812c9f4d115d4c12901e32e9d9b7a0b2

_____ (2012) *Plan de desarrollo. Bello ciudad educada y competitiva, 2012-2015*. Bello: Colombia. Recuperado de http://www.bello.gov.co/index.php/plan-de-desarrollo/item/download/584_a984be31ed04e022b9471b27f809553c

Alcaldía de Carepa (2001) *Plan de desarrollo. Participación de todos por el progreso, 2001-2003*. Carepa: Colombia.

_____ (2004) *Plan de desarrollo. Para que el desarrollo no se detenga, 2004-2007*. Carepa: Colombia.

_____ (2008) *Plan de desarrollo. Por Carepa, con sentido de pertenencia, 2008-2011*. Carepa: Colombia.

_____ (2012) *Plan de desarrollo. De la mano con el pueblo, 2012-2015*. Carepa: Colombia.

Alcaldía de Tarso (2001) *Plan de desarrollo. Unidos por el futuro de Tarso, 2001-2003*. Tarso: Colombia.

_____ (2004) *Plan de desarrollo. Construyamos un municipio para todos, 2004-2007*. Tarso: Colombia.

_____ (2012) *Plan de desarrollo. Tarso responsabilidad de todos educado y con equidad, 2012-2015*. Tarso: Colombia. Recuperado de <http://www.tarso-antioquia.gov.co/apc-aa-files/66366336363434633336666637303137/acuerdo-003-de-mayo-31-de-2012-plan-de-desarrollo-.pdf>

Arenas, C.F. (s.f) *En Apartadó se piensa en grande*. Medellín, Colombia: El Mundo. Recuperado de <http://www.elmundo.com/portal/especiales/especiales/detalle.noticia.php?idespecial=65&i-darticulo=813#VICI8DGG-AV>

Asamblea departamental de Antioquia (1998) *Ordenanza No. 21. Por medio de la cual se crea el Consejo Departamental de paz*. Antioquia: Colombia.

_____ (2004) *Ordenanza No. 3. Por medio de la cual se establece la rendición de cuentas en el departamento de Antioquia*. Antioquia: Colombia.

_____ (2011) *Ordenanza No. 33. Por medio de la cual se adopta la política pública para la acción comunal en el departamento de Antioquia*. Antioquia: Colombia.

_____ (2012) *Ordenanza No. 27. Exoneración de pagos a los organismos comunales*. Antioquia: Colombia.

Basset, Y. (17 de febrero de 2014) *El voto en blanco: usos y abusos*. Colombia: Razón Pública. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7379-el-voto-en-blanco-usos-y-abusos.html>

Bobbio, N. (1986) *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Concejo de Apartadó (2001) *Acuerdo No. 034. Por medio del cual se crea en Apartadó el cabildo municipal de adultos mayores*. Apartadó: Colombia.

_____ (2001) *Acuerdo No. 035. Por medio del cual se crea en Apartadó el Consejo Municipal de la Juventud*. Apartadó: Colombia.

_____ (2006) *Acuerdo No. 008. Por medio del cual se crea en Apartadó el Consejo comunitario de mujeres*. Apartadó: Colombia.

Concejo de Bello (2001) *Acuerdo No. 024. Por medio del cual se crea el cabildo mayor del municipio de Bello*. Bello: Colombia.

_____ (2003) *Acuerdo No. 004. Por medio del cual se crea el Consejo municipal de atención integral a la discapacidad del municipio de Bello*. Bello: Colombia.

_____ (2004) *Acuerdo No. 007. Por medio del cual se modifica el Acuerdo número 024 de 2001, que crea el cabildo del adulto mayor del municipio de Bello*. Bello: Colombia.

_____ (2005) *Acuerdo No. 034. Por medio del cual se adopta el reglamento interno de las Juntas Administradoras Locales del municipio de Bello*. Bello: Colombia.

_____ (2008a) *Acuerdo No. 003. De rendición de cuentas y visibilidad de las Juntas Administradoras Locales, Concejo Municipal, Contraloría, Personería y Alcaldía*. Bello: Colombia. Recuperado de <http://concejodebello.gov.co/index.php/gaceta-oficial/acuerdos/category/6-acuerdos-2008?download=66:acuerdo-003-del-2008&start=30>

_____ (2008b) *Acuerdo No. 024. Por medio del cual se adoptan mecanismos e instancias para apoyar y promover en el municipio de Bello las veedurías ciudadanas y se dictan otras disposiciones*. Bello: Colombia. Recuperado de <http://concejodebello.gov.co/index.php/gaceta-oficial/acuerdos/category/6-acuerdos-2008?download=81:acuerdo-024-del-2008&start=20>

(2008c) *Acuerdo No. 028. Por medio del cual se institucionaliza la “Feria de la Transparencia” en la contratación en el Municipio de Bello.* Bello: Colombia. Recuperado de <http://concejodebello.gov.co/index.php/gaceta-oficial/acuerdos/category/6-acuerdos-2008?download=84:acuerdo-028-del-2008-1&start=20>

(2009a) *Acuerdo No. 038. Por medio de la cual se adopta en el Municipio de Bello el Día Municipal de las Juntas Administradoras Locales.* Bello: Colombia. Recuperado de <http://concejodebello.gov.co/index.php/gaceta-oficial/acuerdos/category/7-acuerdos-2009?download=158:acuerdo-038-del-2009-2&start=20>

(2009b) *Acuerdo No. 043. Por medio del cual se crea e institucionaliza en la planeación local el Presupuesto Participativo del Municipio de Bello, en el marco de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo –Ley 152 de 1994– y del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional –Decreto 11 de 1996.* Bello: Colombia. Recuperado de <http://concejodebello.gov.co/index.php/gaceta-oficial/acuerdos/category/7-acuerdos-2009?download=165:acuerdo-043-del-2009&start=10>

(2010a) *Acuerdo No. 024. Por medio del cual se modifica el Acuerdo Municipal No. 010 de 1998.* Bello: Colombia. Recuperado de <http://concejodebello.gov.co/index.php/gaceta-oficial/acuerdos/category/9-acuerdos-2010?download=243:acuerdo-024-de-2010>

(2010b) *Acuerdo No. 030. Por medio del cual se crea la Comisión de Tránsito y Participación ciudadana en la ciudad de Bello.* Bello: Colombia. Recuperado de <http://concejodebello.gov.co/index.php/gaceta-oficial/acuerdos/category/9-acuerdos-2010?download=246:acuerdo-030-de-2010>

(2011) *Acuerdo No. 001. Por medio del cual se modifica el Acuerdo Municipal No. 032 del 17 de diciembre de 2001.* Bello: Colombia. Recuperado de <http://concejodebello.gov.co/index.php/gaceta-oficial/acuerdos/category/10-acuerdos-2011?download=252:acuerdo-001-de-2011&start=40>

(2012) *Acuerdo No. 005. Por el cual se modifica el artículo primero del Acuerdo Municipal No. 011 de mayo 14 de 2006.* Bello: Colombia. Recuperado de <http://concejodebello.gov.co/index.php/gaceta-oficial/acuerdos/category/11-acuerdos-2012?download=297:acuerdo-005-de-2012&start=20>

(2013) *Acuerdo No. 007. Deróguense los Acuerdos Municipales 010 de abril de 1998 y el Acuerdo 024 de 2010 e impleméntese la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural en el Municipio de Bello – CMDR.* Bello: Colombia. Recuperado de <http://concejodebello.gov.co/index.php/gaceta-oficial/acuerdos/category/12-acuerdos-2013?download=332:acuerdo-007-2013&start=20>

Concejo de Carepa (2005a) *Acuerdo No. 003. Por medio de cual se declara al municipio de Carepa territorio de paz, convivencia y no violencia y se crea el consejo municipal de paz y convivencia.* Carepa: Colombia.

(2005b) *Acuerdo No. 025. Por medio del cual se crea el Consejo comunitario de mujeres de Carepa.* Carepa: Colombia.

(2011a) *Acuerdo No. 022. Por medio del cual se establece la rendición de cuentas y visibilidad de los concejales y del Concejo Municipal de Carepa Antioquia y se dictan otras disposiciones.* Carepa: Colombia.

- _____ (2011b) *Acuerdo No. 023. Por el cual se crea el Consejo Municipal de Juventud del municipio de Carepa y se dictan otras disposiciones.* Carepa: Colombia.
- Concejo de Tarso (2008) *Proyecto de Acuerdo para la adopción del Plan de desarrollo, 2008-2011.* Tarso: Colombia.
- _____ (2009) *Acuerdo No. 001. Por medio del cual se crea el cabildo municipal del adulto mayor de Tarso Antioquia.* Tarso: Colombia.
- _____ (2012a) *Acuerdo No. 007. Por medio del cual se modifica el Acuerdo No. 006 de noviembre 26 de 2011.* Tarso: Colombia. Recuperado de <http://www.tarso-antioquia.gov.co/concejo.shtml>
- _____ (2012b) *Acuerdo No. 008. Por medio del cual se modifica el Acuerdo No. 005 de agosto 17 de 2010 por el cual se crea el Consejo Municipal de Juventud.* Tarso: Colombia. Recuperado de <http://www.tarso-antioquia.gov.co/concejo.shtml>
- Congreso de Colombia (1994a) *Ley 131. Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4818>
- _____ (1994b) *Ley Estatutaria 134. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.* Bogotá: Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>
- _____ (1997a) *Ley 393. Por la cual desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política.* Bogotá: Colombia. Recuperado de http://www.anspe.gov.co/sites/default/files/documentos/ley_393_de_1997.pdf
- _____ (1997b) *Ley 403. Por la cual se establecen estímulos para los sufragantes.* Bogotá: Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8791>
- _____ (1998) *Ley 472. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=188>
- _____ (2002a) *Ley 741. Por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático.* Bogotá: Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5247>
- _____ (2002b) *Ley 743. Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal.* Bogotá: Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5301>
- _____ (2003) *Ley 815. Por la cual se aclara la ley 403 de 1997 y se establecen nuevos estímulos a los sufragantes.* Bogotá: Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8790>
- _____ (2004) *Ley 894. Por la cual se establecen nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional.* Bogotá: Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14145>

- _____ (2006) *Ley 1070. Por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia*. Bogotá: Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=20871>
- _____ (2014) *Proyecto de ley estatutaria de participación ciudadana. Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección al derecho a la participación ciudadana, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas*. Bogotá: Colombia. Recuperado de http://www.funcicar.org/sites/default/files/archivos/proyecto_de_ley_estatutaria_de_participacion_ciudadana.pdf
- Congreso Visible (s.f) *Perfil de Eugenio Prieto Soto*. Bogotá: Colombia. Recuperado de <http://www.congresovisible.org/congresistas/perfil/eugenio-prieto-soto/2233/>
- Congreso Visible (2014) (www.congresovisible.org)
- Dahl, R. (12/2004) *La democracia*. Recuperado de <http://sociologiapolitica.sociales.uba.ar/files/2013/09/Dahl-POstdata.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2005) *Censo general 2005*. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/censos>
- _____ (2012) *Necesidades Básicas Insatisfechas*. Bogotá: Colombia. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>
- _____ (2013) *Encuesta de cultura política*. Bogotá: Colombia. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-de-cultura-politica>
- Departamento Nacional de Planeación (2007) *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2007*. Bogotá: Colombia. Recuperado de https://pwh.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Evaluacion_Seguimiento_Descentralizacion/DESEMPE%C3%91O%20FISCAL%20ULTIMO.pdf
- _____ (2012) *Índice de Desempeño Integral*. Bogotá: Colombia. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/documentos-de-evaluacion.aspx>
- Dirección Editorial (11 de junio de 2013) *La trágica historia del EPL en Urabá*. Colombia: Las Dos Orillas. Recuperado de <http://www.las2orillas.co/la-tragica-historia-del-epl-en-uraba/>
- El Colombiano (s.f) *Builes se apalanca en su experiencia*. Medellín, Colombia: El Colombiano. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/builes_se_apalanca_en_su_experiencia-CVEC_AO_4117432
- El Espectador (19 de abril de 2010) *Por gestión de Angelino Garzón, Santos obtiene apoyo del sector sindical*. Bogotá, Colombia: El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo199022-gestion-de-angelino-garzon-santos-obtiene-apoyo-de-sector-sindical>
- Franco, V. (2005) *Poder regional y proyecto hegemónico. El caso de la ciudad metropolitana de Medellín y su entorno regional 1970-2000*. Medellín, Colombia: Instituto Popular de Capacitación, (IPC).
- Fundación Konrad Adenauer Stiftung (2010) *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Colombia.

- García de la Torre, C.I. (2011) *Geografías de la guerra, el poder y la resistencia. Oriente y Urabá antioqueños 1990-2008*. Medellín, Colombia: Cinep, Instituto de Estudios Regionales (Iner), Universidad de Antioquia.
- Gibson, E. (21 de septiembre de 2006) *Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos*. Bogotá, Colombia: Desafíos, 14, pp.204-237.
- Giraldo, J.; Casas, A.; Eslava, A. & Méndez, N. (2013) *Valores, representaciones y capital social en Antioquia*. Medellín: Gobernación de Antioquia, Sura, Universidad EAFIT.
- Gobernación de Antioquia (1989) *Plan de desarrollo. Plan de desarrollo privado de Antioquia, 1989-1993*. Antioquia: Colombia.
- _____ (1995) *Plan de desarrollo. Primero Antioquia, 1995-1997*. Antioquia: Colombia.
- _____ (1998) *Plan de desarrollo. Antioquia nos une, 1998-2000*. Antioquia: Colombia.
- _____ (2001) *Plan de desarrollo. Una Antioquia nueva, 2001-2003*. Antioquia: Colombia.
- _____ (2004) *Plan de desarrollo. Antioquia nueva, un hogar para la vida, 2004-2007*. Antioquia: Colombia.
- _____ (2008) *Plan de desarrollo. Antioquia para todos, manos a la obra, 2008-2011*. Antioquia: Colombia.
- _____ (2012) *Plan de desarrollo. Antioquia la más educada, 2012-2015*. Antioquia: Colombia.
- Gómez, C. (s.f) *Departamento quedó saneado: Gobernador*. Medellín, Colombia: El Colombiano. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/historico/departamento_quedo_saneado_gobernador-KVEC_AO_4269272
- Guerra de la Espriella, A.; Núñez, A.; López, C.; Petro, G.; Bustos, F. (2006) La descentralización vista desde el Congreso. En D. Restrepo (Ed.), *20 años de la descentralización en Colombia: Presente y futuro*. (pp.203-225). Bogotá, Colombia.
- Guevara, J. D. (2009) *La democracia participativa como instrumento de dominación de la esfera pública. Una mirada crítica a partir de la Constitución de 1991*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Herrera, A. (2001) *10 de descentralización administrativa en Colombia*. Barranquilla, Colombia: Revista de Derecho, 16, pp.180-202.
- Manin, B. (1998) *La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo*. Chicago, Estados Unidos: Universidad de Chicago.
- Misión de Observación Electoral & Corporación Tankash (2011) *Monografía política/electoral del municipio de Bello*. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/143492453/Monografia-Bello-Agosto-2011-2>
- O'Donnell, G. (1998) *Horizontal Accountability and New Polyarchies*. Recuperado de <https://kello-gg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/253.pdf>
- _____ (2004) *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. España: Revista Española de Ciencia Política, 11, pp.11-31.

- Ortiz, J. D. (2 de octubre de 2014) *La reunión de los Suarez Mira con los alcaldes de Antioquia*. Medellín, Colombia: El Colombiano. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/la_reunion_de_los_suarez_mira_con_los_alcaldes_de_antioquia-MFEC_313690
- Perales, I. (2004) *Poder local y democracia participative en América Latina*. Recuperado de http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1120-fichero/POder_local_y_democracia_participativa_en_America_Latina.pdf
- Presidencia de Colombia (2010) *Conpes 3654. Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*. Bogotá: Colombia. Recuperado de http://www.mintic.gov.co/portal/604/articulos-3651_documento.pdf
- Procuraduría General de la Nación (2010) *Mediante fallo de segunda instancia, destituido e inhabilitado ex alcalde de Carepa (Antioquia)*. Bogotá, Colombia. Recuperado de http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias_2010/noticias_059.htm
- _____ (2012) *Índice de Gobierno Abierto*. Bogotá: Colombia. Recuperado de <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Indice-de-Gobierno-Abierto.page>
- Przeworski, A. (1998) *Democracia y representación*. Caracas, Venezuela: Reforma y Democracia, 10, pp.7-32.
- RCN La Radio. (7 de febrero de 2014) *Alcalde reconoció que interventor es hermano de la fórmula de Sofía Gaviria*. Bogotá, Colombia: RCNRADIO. Recuperado de <http://www.rcnradio.com/noticias/alcalde-reconocio-que-interventor-es-hermano-de-la-formula-de-sofia-gaviria-115973>
- Redacción Judicial (15 de julio de 2014) *Arranca juicio contra Luis Alfredo Ramos*. Bogotá, Colombia: El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/arranca-juicio-contraluisalfredoramos-articulo-504435>
- Redacción Medellín (31 de octubre de 2011) *En Bello, el voto en blanco derrotó al único candidato*. Medellín, Colombia: El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10671839>
- Registraduría General del Estado Civil (2011) *Histórico de Resultados Electorales: Autoridades Locales*. Bogotá D.C.: Colombia. Recuperado de <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados->
- República de Colombia (2010) *Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá, Colombia: Legis Editores S.A. Vigésima tercera edición.
- Rosanvallón, P. (2011) *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Sánchez, O. (1 de octubre de 2014) *Municipios antioqueños, regulares en desempeño integral*. Bogotá, Colombia: El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/municipios-antioquenos-regulares-en-desempeno-integral/14623816>
- Semana (11 de noviembre de 1997) *Los Elegidos*. Bogotá, Colombia: Semana. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-elegidos/34334-3>
- _____ (27 de marzo de 2005) *Todos para Tarso*. Bogotá, Colombia: Semana. Recuperado de <http://www.semana.com/especiales/articulo/todos-para-tarso/71565-3>

- _____ (12 de mayo de 2003) *Guillermo Gaviria Correa, una carrera por la paz*. Bogotá, Colombia: Semana. Recuperado de <http://www.semana.com/on-line/articulo/guillermo-gaviria-correa-carrera-paz/58054-3>
- Tilly, C. (2007) *Grudging Consent*. Estados Unidos: The American Interest, 1, pp.17-23.
- Trejos-Rosero, L.F. (2014) *Asamblea municipal constituyente de Tarso (Antioquia, Colombia). Un caso de cooperación ciudadana para el desarrollo local*. Recuperado de <http://letravirtual.usbctg.edu.co/index.php/RevistaCyD/article/viewFile/317/301>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2012) *Índice de riesgo de victimización*. Bogotá: Colombia. Recuperado de http://www.colombiassh.org/reh/IMG/pdf_IRV_-_RESULTADOS_FINALS.pdf
- Uribe, M. (2002) *Las promesas incumplidas de la democracia*. Bogotá, Colombia: ILSA.
- Uribe, P. (16 de diciembre de 2011) *La paradójica historia del voto en blanco en Bello*. Colombia: La Silla Vacía. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/la-paradojica-historia-del-voto-en-blanco-en-bello-30286>
- Velásquez, F.; Gonzáles, E.; & Rodríguez, C. R. (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- _____ (2008) *Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado*. Bogotá: Controversia, 191, pp.172-225.
- Velásquez, F.; González, E.; Rodríguez C.; Pérez P. & López M. (2008) *Territorio, conflicto y gestión pública en Colombia: Una mirada desde lo local*. Bogotá: Fundación Foro por Colombia.
- Velásquez, F.; Zuluaga, J.; Valencia L.; Cubides F.; González E.; Rodríguez C. & otros (2009) Actores armados y gestión municipal. En F.E. Velásquez (Coord.) *Las otras caras del poder: Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. (pp.371-402). Bogotá, Colombia: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Verdad Abierta (12 de marzo de 2010) *Capturan a 25 políticos del Urabá por presuntos nexos con “El Alemán”*. Colombia: Verdad Abierta. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/politica-ilegal/parapoliticos/2282-capturan-a-25-politicos-del-uraba-por-presuntos-nexos-con-el-aleman>
- _____ (5 de septiembre de 2011) *Cómo se tejió la filigrana del poder “para” en Urabá*. Colombia: Verdad Abierta. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/3511-como-se-tejio-la-filigrana-del-poder-para-en-uraba>
- _____ (16 de noviembre de 2011) *Comandos populares de Urabá, base de las ACCU*. Colombia: Verdad Abierta. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/80-versiones/3681-comandos-populares-de-uraba-base-de-las-accu/>
- _____ (8 de agosto de 2014) *Los políticos capturados del Urabá antioqueño*. Colombia: Verdad Abierta. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/politica-ilegal/parapoliticos/5423-el-aleman-y-su-proyecto-politico-en-uraba>
- Vergara, G. (s.f) *La Chinita es la tortura de Nelson Ocampo*. Medellín, Colombia: El Colombiano. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/historico/la_chinita_es_la_tortura_de_nelson_campo-CVEC_AO_4510475



Centro de Estudios
en Democracia
y Asuntos Electorales

☎ (+57 1) 220 2880 exts: 1376 - 1378

✉ cedae@registraduria.gov.co

📍 www.registraduria.gov.co/cedae



REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL



UNIVERSIDAD
EAFIT
Abierta al mundo

ISBN: 978-958-8719-28-3



9 789588 719283