

**ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DE LA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LA CULTURA POLITICA CLIENTELAR:
ESTUDIO DE CASO JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL 11
EN SANTIAGO CALI 2008-2016**

MILLERLAY MOSQUERA ANCHICO

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
PROGRAMA DE ESTUDIOS POLITICOS
Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
SANTIAGO DE CALI
2017**

**ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DE LA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LA CULTURA POLITICA CLIENTELAR:
ESTUDIO DE CASO JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL 11
EN SANTIAGO CALI 2008-2016**

MILLERLAY MOSQUERA ANCHICO

**Trabajo de grado para optar el título de
Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos**

**Director:
JAVIER CADAVID RAMÍREZ**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
PROGRAMA DE ESTUDIOS POLITICOS
Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
SANTIAGO DE CALI
2017**

AGRADECIMIENTOS

“Ten years from now make sure that you can say you choose your own future you didn’t settle for it”.

En primer lugar, agradezco a Dios por haberme guiado a lo largo de este camino que emprendí hace algunos años atrás, con un propósito no muy claro en aquella época de convertirme en una profesional en el área de las ciencias sociales, el cual fui esclareciendo y entendiendo con los años. En segundo lugar, agradezco a mi familia por el apoyo brindado durante este proceso, especialmente a mi madre Beatriz E Anchico por haber sido mi motor y porque sin ella no habría sido posible llegar hasta este punto, a mi padre Edwin W Mosquera por su apoyo incondicional y a mi abuela Noemí Obando por haber permanecido a mi lado en todo momento.

Así también quiero agradecer a todos aquellos maestros que han estado presentes en diferentes etapas de mi vida, y de los cuales he aprendido cosas que me han servido para mejorar tanto en la academia como en la vida, especialmente extendiendo mis agradecimientos al profesor Jorge Eliecer Salomón por su acompañamiento en esta etapa de formación académica y profesional y por haber sido un guía durante el proceso de construcción de este trabajo de grado, también agradezco al profesor Javier Cadavid por sus consejos y tutoría.

Por otro lado, agradezco al señor Alirio Rivas por haberme abierto las puertas al mundo de la acción comunal y los procesos de base que desde los barrios y comunas algunas personas con un gran compromiso y devoción por el bienestar de la comunidad vienen adelantado, igualmente le agradezco por haberme introducido en este proceso a personas de las que pude aprender muchas cosas entre ellas a entender que cuando se trabaja por vocación no cuenta como trabajo.

Por último, pero no menos importante quiero agradecer a aquellos compañeros y amigos, con los que tuve la oportunidad de vivir y compartir este proceso, con los que pude crecer personal y profesionalmente y de los cuales aprendí a ver las cosas desde diferentes perspectivas. Gracias a: Freddy Bustos, Juan Rojas, Laura Sánchez, Penélope Escobar, y Yeison Sosa por las experiencias vividas.

RESUMEN

El presente trabajo de grado describe el desarrollo y alcances que ha tenido la participación ciudadana en Colombia, tomando en consideración el contexto social y político en el que se desenvuelve la misma, los avances normativos y constitucionales sobre los que fue introducida y reglamentada la democracia participativa, como también la cultura política asociada al clientelismo que opera al interior del sistema político colombiano. La propuesta de investigación consiste en comprobar la efectividad de las reformas institucionales de participación ciudadana implementadas a la luz del modelo democrático participativo surgido como parte del proceso de democratización y descentralización administrativa del Estado Colombiano, para lo cual se utiliza el contexto de las Juntas Administradoras Locales (JAL) y se estudia el caso particular de la JAL once del municipio de Santiago de Cali.

Palabras claves: Participación ciudadana, democracia participativa, cultura política, clientelismo, espacio público, Juntas Administradoras Locales, descentralización administrativa.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
1. APROXIMACIÓN TEÓRICA AL CONCEPTO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ESCENARIOS DE DISCUSIÓN POLÍTICA.....	8
1.1 Evolución de la Democracia: Carácter político e inclusión del ciudadano en los escenarios de discusión política	9
1.2 Configuración del Concepto de Democracia Participativa	14
2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA.....	26
2.1 Desarrollo de la participación ciudadana en Colombia.....	27
2.1.1 Hacia la democratización del Estado Colombiano: Reformas participativas de mitad del siglo XX.....	31
2.2 Formas de adaptación de la democracia participativa en la cultura política clientelar.....	38
3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS JAL COMO NUEVO ACTOR DE LA DEMOCRACIA EN COLOMBIA	45
3.1 Función de las JAL a nivel local: Promoción y ampliación de la participación ciudadana y representación Política local	47
3.2 Cooptación de las JAL por parte de la cultura política clientelar	54
4. JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE LA COMUNA ONCE, SANTIAGO DE CALI 2008-2016.....	64
4.1 Contextualización de la Junta Administradora Local 11 del Municipio de Santiago de Cali	66

4.1.1	Caracterización de la comuna 11 del Municipio de Santiago de Cali	69
4.1.2	Planes de Desarrollo Comuna 11 entre el año 2008 y 2015: Matriz de Caracterización.....	72
4.2	Alcance e Impacto de la JAL Once del Municipio de Santiago de Cali en el Marco de la Democracia Participativa: Ciudadanía y Administración Municipal	78
4.2.1	Entrevistas.....	79
4.2.1.1	Eje 1. Democracia Participativa.....	80
4.2.1.2	Eje 2. Participación Ciudadana.....	83
4.2.1.3	Eje 3. Cultura Política Clientelar	87
4.2.1.4	Eje 4. Retos o desafíos	90
4.2.2	¿Contribuyen las JAL al fortalecimiento de la participación ciudadana en el municipio de Santiago de Cali y al mejoramiento de la democracia participativa en Colombia?	93
CONCLUSIONES.....		96
BIBLIOGRAFÍA.....		104

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana se ha convertido en las últimas décadas en uno de los principales objetos de estudio de politólogos, sociólogos e investigadores sociales en general; los cuales han intentado redefinir a la luz del conocimiento científico el papel que le corresponde ejercer al ciudadano al interior de los actuales Estados democráticos. El debate en torno a este tema se fortaleció en la década de los setenta como parte del proceso de democratización al que se sumaron un considerable número de países del mundo, este se enfocó en determinar la pertinencia o no de introducir en los sistemas democráticos occidentales formas de participación que permitieran a los ciudadanos ejercer un rol activo en la democracia y tener potestad en los escenarios de discusión política (Castañeda, 2009).

Lo anterior ha contribuido a que el pensamiento académico se renueve y de la mano de los cambios que se han registrado en los regímenes democráticos representativos aparezcan nuevas formas democráticas de ejercer la participación ciudadana al interior de los Estados modernos, sobre esta idea se configuró el modelo de democracia participativa que aparece definida como un “complemento y producto de la evolución de la democracia representativa, la cual ofrece una serie de instrumentos que permiten la introducción de mayor participación ciudadana en la democracia representativa, así como un mejor control sobre los representantes elegidos por la ciudadanía” (Ramírez, 2009, p. 72).

Los modelos democráticos participativos han transformado nuestras concepciones de la democracia y problematizaron, como nunca antes se había hecho, las ya complejas relaciones entre democracia y liberalismo y entre democracia y socialismo. La difusión de las teorías participativas ha contribuido, en importante medida, a crear una demanda de participación política y social, que tuvo mucha importancia en la lucha de los ochenta contra los autoritarismos militares en nuestra región. (Vergara, 1998, p. 8)

Sobre este razonamiento, los estudios sobre democracia participativa se han enfocado en la importancia de la participación ciudadana, la cual definen como una herramienta de la democracia que fortalece y legitima la acción del Estado en los escenarios de toma de

decisión pública, que facilita el acercamiento y dialogo con las instituciones del Estado y abre espacio a la intervención sobre las problemáticas sociales del entorno (Macpherson, 1977). En este orden de ideas, los principales precursores de esta teoría afirman que una ciudadanía activa y organizada constituye una pieza clave en el mejoramiento de la acción estatal, el funcionamiento institucional y el rendimiento de la gestión pública (Pateman, 1970).

Bajo esta lógica, los Estados democráticos se iniciaron en el proceso de crear y/o ampliar espacios y mecanismos de participación ciudadana. En Colombia dicha transición hacia la democratización y descentralización de Estado inició durante la segunda mitad del siglo XX, dando lugar en una primera etapa a la institucionalización y reglamentación de mecanismos orientados a implementar canales de participación ciudadana restringidos desde el modelo democrático representativo tradicional, así como a fomentar el interés de los ciudadanos por participar de los asuntos públicos y finalmente a la creación y entrada en vigencia de la constitución de 1991 creada bajo el principio participativo.

Es así como en Colombia a partir de la constitución del 1991 los términos democracia participativa y participación ciudadana empezaron a tomar fuerza y cobrar popularidad tanto en el discurso especializado como en el lenguaje común. Sin embargo, es menester entender que se requiere de mucho más que el uso cotidiano de un término para impactar en el orden socialmente establecido y transformar las percepciones y comportamientos asociados a la cultura política. Es incluso considerable señalar que en Colombia la democracia ha tenido que adaptarse a reglas de juego completamente distintas a las que contempla la constitución de 1991 y las leyes que la regulan, ya que ha sido si se quiere en el paso del papel a la práctica que adopta formas diferentes a la que plantea el ideal político sobre el que fue concebida, lo cual suele estar determinado por las condiciones del entorno en el que está se desarrolla.

Desde esta perspectiva, esta monografía de tipo descriptiva se sustenta en la idea de que el proceso de democratización y descentralización del Estado colombiano orientado a ampliar y promover la participación ciudadana no ha tenido el alcance esperado en cuanto a incentivar una cultura ciudadana basada en el respeto y compromiso hacia los asuntos de interés público; como tampoco ha sido capaz de dotar a la ciudadanía de la capacidad

efectiva de intervenir en las decisiones del entono en el que se desarrolla e influir en los espacios de discusión pública, como consecuencia de la cultura política clientelar que opera en Colombia cuyo poderío se infiere, ha sido capaz de imponerse y cooptar en el marco de la democracia participativa espacios creados con el propósito de acercar a la ciudadanía a la esfera pública y vincularla a los escenarios de discusión política entre los que se encuentran las Juntas Administradoras Locales .

Las Juntas Administradoras Locales (JAL) formaron parte de este proceso de transición que buscaba involucrar a la ciudadanía en los escenarios de toma de decisión política restringida durante mucho tiempo a los sectores sociales. En consideración, el estudio de caso del presente trabajo de grado se ubica en la JAL de comuna 11 del Municipio de Santiago de Cali, se parte del interés por conocer qué papel han jugado las JAL en cuanto a promover la participación activa de los ciudadanos en las comunas y fomentar el interés por el manejo de los asuntos públicos de carácter local, en la medida en que se esperaba que como instancia formal del Estado desempeñarían un papel importante en la promoción de la participación a nivel local, en la vinculación de los ciudadanos en los asuntos de la gestión municipal y en la “formulación, ejecución y control de las decisiones administrativas que se toman para la prestación de servicios públicos, el cumplimiento de los cometidos estatales y la efectividad de los derechos de los ciudadanos pertenecientes a la comunidad” (Nader. R, 2010, p.77).

De lo anterior, surge la pregunta que alienta este trabajo de grado, la cual es ¿Hasta dónde contribuyen las JAL como espacio destinado a la ampliación y promoción de la participación ciudadana y los ediles como canalizadores de las demandas y representantes de los intereses de la comunidad al fortalecimiento de la participación ciudadana en el municipio de Santiago de Cali y al mejoramiento de la democracia en Colombia a partir del nuevo modelo democrático participativo vigente desde 1991?

En este sentido, la propuesta de investigación se basa en comprobar la efectividad de las reformas institucionales de participación ciudadana implementadas a la luz del modelo democrático participativo surgido como parte del proceso de democratización y descentralización administrativa del Estado Colombiano que dio lugar a la reglamentación de espacios como las JAL. Para ello se inicia por describir el desarrollo que ha tenido la

participación ciudadana en Colombia, tomando en consideración el contexto social y político en el que se desenvuelve la misma, los avances normativos y constitucionales de los últimos años, como también las costumbres y arraigos culturales asociados a prácticas clientelares determinantes en la manera en que se relacionan los ciudadanos y los agentes del Estado en el escenario público.

De continuidad, se intenta establecer a partir de un proceso descriptivo y de análisis, la influencia que tienen en el funcionamiento y desempeño de las Juntas Administradoras Locales las leyes que las regulan y el diseño institucional bajo el cual quedaron reglamentadas. Posteriormente, se analiza el rol que han venido ejerciendo las JAL a nivel local, para por ultimo con base en información recopilada durante esta investigación y con el fin de dar respuesta a la pregunta inicial, determinar qué tan importantes han sido escenarios como las JAL en el proceso de democratización y cómo contribuyen al fortalecimiento y desarrollo de la participación ciudadana en el municipio de Santiago de Cali y al mejoramiento de la democracia en Colombia.

En conformidad con lo anterior, este trabajo de grado está estructurado en cuatro capítulos: En el primer capítulo se hará una aproximación teórica a los conceptos de ciudadanía, participación ciudadana, espacio público, democracia clásica, democracia representativa y participativa, entre otros que serán utilizados para fines del presente estudio. Así las cosas, se procedió como primera medida a hacer una análisis documental, que sirviera como elemento para abordar desde diferentes momentos de la historia de la democracia, el carácter político que posee el ciudadano en su relación con el Estado y la esfera pública, para posteriormente hacer una distinción del modelo democrático participativo sobre el cual está basado este estudio y proceder a trazar una imagen del tipo de ciudadano que surge de dicho modelo. Como segunda medida, se contemplaron las influencias teóricas más significativas en el proceso de configuración del concepto de democracia participativa; para por ultimo delimitar y definir el papel que le corresponde cumplir al ciudadano dentro de este modelo de democracia desde su relación con la esfera pública.

En el segundo capítulo se abordan los conceptos de participación ciudadana y democracia participativa a partir la experiencia del régimen democrático colombiano, para

ello se utiliza información teórica y empírica tomada de investigaciones previas a este trabajo de grado. Este capítulo se divide en dos partes, en la primera parte se describe la evolución que ha tenido la democracia y la participación ciudadana durante las últimas décadas; se toman en consideración los avances normativos e institucionales que se registran en Colombia referentes a la democratización del Estado y las circunstancias contextuales que propiciaron la entrada en vigencia de la democracia participativa.

En la segunda parte, se abordan particularidades del entorno social y político colombiano a la luz del nuevo modelo democrático participativo; en ella se estudia los efectos que ha tenido el clientelismo en la participación ciudadana tomando como variables el tipo de relación que se teje entre ciudadanos y agentes del Estado en la esfera pública, las costumbres políticas que derivan en prácticas culturales, y los procesos históricos que se reflejan en la forma que adopta la representación política, finalmente se plantea la diferencia entre el *país formal* y el *país real* o más bien en palabras de Bobbio (1996) entre “los ideales y la cruda realidad” (p.27).

En el tercer capítulo se hace un acercamiento a la democracia participativa y la cultura política clientelar desde el ámbito local en el contexto de las JAL. Para ello se acude, como primera medida a la normatividad y leyes que las regulan y definen como un espacio institucionalizado de participación a nivel local, posteriormente se analizan algunas fuentes bibliográficas que permiten desde una mirada crítica trazar una imagen que se acerque a la realidad política de esta corporación pública. Este capítulo se divide en dos partes, en la primera parte se hace especial énfasis en el marco normativo e institucional que delimita las funciones y reglas del juego bajo las que están regidas las JAL; el cual es utilizado como punto de referencia para establecer qué tanto se han alejado del objetivo bajo el que fueron creadas.

En la segunda parte, retomando el análisis documental se hace una caracterización del fenómeno del clientelismo y se plantean los cambios a los que ha tenido que ceñirse para adaptarse a las transformaciones institucionales a las que se ha visto sometido el Estado Colombiano como parte del proyecto de modernización y democratización de mitad del siglo XX. Sobre esa idea se define el modelo clientelar que surge a partir de la constitución de 1991 y simultáneamente se establece el vínculo que guarda este modelo con las JAL,

sobre este razonamiento se infiere el papel que han venido ejerciendo en la política local desde la relación con las redes políticas clientelares. Finalmente se establece en qué medida la cultura política clientelar afecta espacios como las JAL llamados a promover la participación ciudadana y propiciar la cercanía entre representantes y representados en el modelo democrático participativo.

Finalmente, en el cuarto capítulo se desarrolla el estudio de caso sobre el que se sustenta gran parte de la investigación; en él se indaga el alcance que han tenido las Juntas Administradoras Locales en el municipio de Santiago de Cali y se intenta responder a la pregunta principal que orienta este estudio. Para este fin se utiliza como soporte información teórica y empírica proveniente de fuentes secundarias y terciarias, así como información recogida por medio de técnicas etnográficas de las ciencias sociales que incluyen observación participante en las sesiones de las JAL y las JAC y entrevistas semi-estructuradas dirigidas a Ediles y comuneros que participan de estos espacios. Este capítulo se divide en tres partes, en la primera parte con el fin de contextualizar al lector se aborda brevemente la situación que atraviesa el municipio de Santiago de Cali en cuanto a participación ciudadana medida en cifras.

En la segunda parte se hace una caracterización de la JAL de la comuna 11 a partir de información tomada de los planes de desarrollo dispuesto para esta comuna entre el periodo 2008- 2012 y 2012-2015. Como primera medida se hace una caracterización socioeconómica y posteriormente se presenta una Matriz de Caracterización en la que se subrayan las principales problemáticas identificadas por los Comités de Planeación en lo que se conoce como el ejercicio de la primera fase de formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos. Por último en la tercera parte se indaga a la luz de los avances normativos y el modelo democrático participativo que enmarca a las JAL, los alcances y limitaciones que tiene este espacio a nivel social frente a la ciudadanía y a nivel político frente a la administración municipal. Para ello se recurre a la observación participante y a entrevistas semi-estructuradas dirigidas a ediles y comuneros con una larga trayectoria y experiencia en este campo.

Así entonces, la entrevista se estructura a partir de cuatro ejes: 1. Democracia participativa, 2. Participación ciudadana 3. Cultura política Clientelar, 4. Retos y desafíos,

en ella se recogen los temas centrales de esta monografía y se intentará por medio de preguntas abiertas guiar al entrevistado para que desde su conocimiento y experiencia pueda aportar a crear una imagen de la realidad social y política a las que se enfrentan las instancias de participación ciudadana y en ese sentido poder comprobar qué tan efectivas han sido para el mejoramiento de la participación ciudadana las reformas implementadas en el marco de la democracia participativa orientadas a impulsar la utilización de espacios participativos y de integración social como las JAL.

1. APROXIMACIÓN TEÓRICA AL CONCEPTO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ESCENARIOS DE DISCUSIÓN POLÍTICA

La democracia participativa al igual que la participación ciudadana son conceptos amplios y ambiguos, los cuales dependiendo del lugar y el momento en el que se sitúe el observador, pueden significar una u otra cosa, dándose el caso de que, en virtud de las circunstancias, ese significado pueda suponer implicaciones positivas o por el contrario negativas.

Esta disparidad se ve reflejada en la literatura política que rodea a ambos conceptos vinculantes entre sí; en la que estudiosos del tema debaten entorno al modelo de democracia que mejor se adecua a las condiciones de los gobiernos actuales, y en ese sentido respecto a la pertinencia o no de vincular y dar potestad a los ciudadanos en los escenarios de discusión política.

Sobre este razonamiento, y con el propósito de estudiar los alcances que ha tenido la participación ciudadana desde lo local en Colombia, teniendo como referencia el caso particular de la JAL once del municipio de Santiago de Cali; este apartado busca conectar conceptualmente al lector con las definiciones y nociones de los términos y conceptos utilizados para fines del presente estudio.

Siguiendo esta idea, se aborda en primer lugar el carácter político que posee el ciudadano a partir del vínculo con la esfera pública desde diferentes momentos de la historia de la democracia, con el propósito de acercar al lector al modelo democrático sobre el cual está basado este estudio y al tipo de ciudadano que surge de este modelo. En segundo lugar, se reconocen algunas de las influencias teóricas más significativas en la configuración del concepto de democracia participativa; para finalmente delimitar y definir el papel que cumple el ciudadano dentro de este modelo de democracia desde su relación con lo público.

1.1 Evolución de la Democracia: Carácter político e inclusión del ciudadano en los escenarios de discusión política

El concepto de democracia como forma organizativa de gobierno ha evolucionado significativamente a través del tiempo; desde la primera noción bajo la que fue empleado, hasta la forma actual como es entendido y aplicado en los llamados *Estados democráticos*, así como también lo ha hecho el carácter y lugar que ocupa la figura de ciudadano en la esfera política.

Siguiendo esta idea, se hace especial énfasis en el carácter político que tiene el ciudadano dentro del ejercicio democrático, retomando parte de la evolución que ha tenido el concepto, en teoría y praxis, desde los orígenes históricos reseñados en la antigua Grecia hasta la definición actual que adquiere el término en los Estados democráticos participativos.

Las primeras nociones de democracia se ubican en el siglo V antes de nuestra era, en la Grecia clásica, bajo la denominación de democracia ateniense, esta se caracterizaba por la participación directa de la ciudadanía en el gobierno, base actual de la democracia participativa, y contaba con ciertas condiciones demográficas, territoriales, económicas y culturales, entre otras, que permitían la plena participación ciudadana de quienes poseían derechos políticos efectivos, (Ramírez Nárdiz, 2009).

Los derechos políticos efectivos solo eran concedidos a unos pocos miles de individuos o ciudadanos –hombres no esclavos o extranjeros mayores de edad– que reunían las condiciones necesarias para formar parte de las discusiones llevadas a cabo en la arena pública¹. Es así como el ciudadano de aquel periodo histórico se caracterizaba por su cercanía con la esfera pública, en donde debía mostrar un alto compromiso e interés por participar en los asuntos políticos; aquellos que gozaban de derechos políticos eran

¹ La democracia griega alcanzó su forma más desarrollada en la Atenas de Pericles, en la cual poseían derecho a voto apenas unos pocos miles de individuos hasta el punto que, en los momentos de apogeo del sistema, para alcanzar el quorum suficiente con el que llevar a cabo una votación apenas se requería la asistencia de seis mil personas. (Ramírez, 2009)

llamados a formar parte de la asamblea donde se discutían las problemáticas y temas fundamentales de la *polis*².

Desde esta perspectiva, Aristóteles (1998) en sus escritos sobre la *polis* definía el concepto de ciudadano a partir de la cercanía y relación con la esfera pública “es ciudadano el individuo que puede tener en la asamblea pública y en el tribunal voz deliberante, cualquiera que sea por otra parte el Estado de que es miembro”. Y añade que “[...] Fuera de la democracia, no existe el derecho común ilimitado de ser miembro de la asamblea pública”. (p. 85)

Se puede distinguir en esta definición algunos elementos que corresponden al origen histórico del cual procede gran parte de la idea que dio lugar al desarrollo de la democracia participativa y del tipo de ciudadano que de ella participa. En primer lugar, el carácter *público* que le confiere esta definición a la figura de ciudadano, y en segundo lugar el de posesión de una *voz deliberante*, es decir, se consideraba ciudadano a todo aquel individuo que contaba con voz y voto en los escenarios de discusión pública; característica que ha estado presente en gran parte de lo que se conoce de la historia de la democracia aun hoy.

De acuerdo con lo anterior, la democracia directa de los griegos y el tipo de ciudadano que de ella participaba han sido tomados como referente por quienes exigen mayor participación al interior de las democracias actuales. No obstante, debe entenderse que el tipo ideal de democracia que supone para muchos la democracia directa, estaba precedida de múltiples condiciones, no vigentes en la actualidad, que permitían su desarrollo (Sartori, 1993).

Algunas de estas condiciones, además de aquellas referentes a las dimensiones territoriales, están relacionadas con el fenómeno de la esclavitud, la privación de las libertades y el carácter desigual de los individuos que habitaban la *polis*. Condiciones imposibles de replicar en la actualidad con entornos sociales cada vez más complejos e igualdad de todas las personas ante la ley.

² Pequeños Estados integrados por territorio, población, gobierno propio y autónomo, con su propia fisonomía, Derecho y vida peculiar. (Arendt, 2009)

La esencia misma de la democracia griega era la existencia del fenómeno de la esclavitud pues no era otra cosa sino ésta la que permitía a los ciudadanos poder dedicar grandes cantidades de su tiempo a los asuntos políticos haciendo que entre lo privado y lo público no existiese una frontera como al modo actual la hay [...] la igualdad de todos los seres humanos ante la ley, era justamente el que se debía negar con más fuerza en aquellos tiempos para permitir la existencia de la democracia. (Ramírez, 2009, p. 33)

Desde esta perspectiva, la democracia de los griegos debe ser tomada únicamente como un referente histórico que ofrece elementos para definir el carácter político que posee el ciudadano en la actual democracia y su relación con lo público, ya que es evidente que las condiciones de aquella época no obedecen a las de la actualidad, razón por la cual es imposible considerarla aplicable. En palabras de Bobbio (1986):

Los Estados se han vuelto cada vez más grandes y populosos, en los que ningún ciudadano es capaz de conocer a todos los demás, las costumbres no son más simples, de manera que los negocios se han multiplicado y las discusiones se hacen día a día más espinosas, las desigualdades entre las fortunas no sólo no han disminuido sino que se han vuelto, cada vez más grandes y el lujo que según Rousseau corrompe tanto al rico como al pobre, al uno por la posesión y al otro por la codicia, no ha desaparecido. (p. 50)

Contextos sociales tan complejos y heterogéneos como los que define Bobbio, hicieron que la democracia en la que creían los griegos perdiera vigencia en los contextos actuales, y siguiendo el ritmo de la historia evolucionase a lo que hoy se conocen como regímenes democráticos representativos. Bobbio los define como todo aquel régimen en el cual “las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella sino por personas elegidas para este fin” – representantes-. (Ibíd, p.52)

Se trató del nacimiento del Estado moderno³, la representación tal como se entiende en la actualidad⁴, producto de las transformaciones sociales que trajo consigo la modernidad, pasó entonces a ser considerada una condición necesaria entre los Estados democráticos. Esta evolución de la democracia se constituyó como la respuesta a los desafíos del mundo

³ Los Estados modernos son entendidos como una comunidad política democrática en que los gobernantes son representantes de los ciudadanos y responsables ante ellos. Se desarrollaron como Estados- nación: aparatos políticos distintos tanto de los gobernantes como de los gobernados con suprema jurisdicción sobre un área territorial [...] y dotados de legitimidad como resultado de un nivel mínimo de apoyo o lealtad de sus ciudadanos [...]. (Held, 1997, p. 71)

⁴ Con la palabra actualidad se hace referencia al modelo de representación de origen liberal en el que a quien se representa es a individuos formalmente iguales ante la ley (Ramírez, 2009).

contemporáneo, pero a su vez significó la reducción parcial de la figura de ciudadano de lo público hacia lo privado. Es decir, que el carácter público que definía al ciudadano que habitaba en la *polis* pasó a ser ocupado por la figura del representante.

Se produjo entonces una separación entre Estado y sociedad, bajo el argumento de que los ciudadanos no debían estar implicados en las actividades y fines del Estado, ya que su desarrollo como individuos en función de alcanzar ciertas metas y obtener ciertos intereses se produce en la esfera social y económica, restringiendo así su paso hacia el ámbito público en el que se desarrolla la vida política (Arendt, 2009).

A partir de esta lógica, el representante adopta el papel de gobernante a cargo de decidir por el bienestar de la sociedad a la que representa, y el ciudadano el papel de gobernado a cargo de elegir mediante el voto al representante que decidirá por él en la esfera política. Esta descripción de la democracia, denota, en el ámbito de la representación la existencia de gobernantes y gobernados en una misma esfera. En lo cual la participación del pueblo se reduce al ejercicio electoral, en tanto, es el único momento en que ejerce el papel de gobernante. “¿Cuándo es gobernante? –El pueblo- Obviamente cuando vota, en las ocasiones electorales⁵” (Sartori, 1993, p. 55).

Schumpeter, uno de los principales precursores de esta corriente democrática conservadora elitista afirmaba que “el pueblo tan sólo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle -teniendo como criterio indicador del método democrático- la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje por el voto del electorado” (Schumpeter, 1996, p. 362) y añade que “los electores [...] deben comprender que, una vez que han elegido a un individuo, la acción política le corresponde a él y no a los electores”. (Ibíd, p. 374)

Este tipo de representación democrática es definida por algunos como gobiernos representativos tradicionales, los cuales menoscaban el papel del ciudadano en la esfera pública y privilegia la figura del representante y de los órganos representativos⁶, situación

⁵ Las elecciones son eventos discontinuos, distanciados por largos intervalos. Además, entre las opciones electorales y decisiones de gobierno se interpone un amplio margen de discrecionalidad: las elecciones establecen quien gobernará, pero no señalan el contenido que tendrá ese gobierno. (Sartori. 1993: 55)

⁶ Los gobiernos representativos tradicionales encuentran incompatible la participación ciudadana y la representación política, al considerar a esta última como la única forma de gobierno válida al interior de la

que entre otras cosas, termino generando una crisis de legitimidad en los sistemas democráticos representativos.

Se hace especial énfasis en la figura de lo *público* y en el carácter que el ciudadano posee dentro de esta esfera, ya que corresponde al espacio en donde los individuos adquieren un carácter político a partir de la interacción con el sistema político y sus instituciones. La noción de espacio público desde la teoría pasa a ser entendida entonces como “la participación conjunta de los ciudadanos en la elaboración de un juicio colectivo; es decir, la comunicación política entre ciudadanos y entre estos y el sistema político” (Villafuerte. L, 2010, p. 334). Sartori (1993), añade que “*público* no es sólo el sujeto sino también el objeto de la expresión. [...] implica objetos y materias que son de naturaleza pública: el interés general, el bien común y, en sustancia, la res pública” (p. 56).

Retomando lo anterior, la crisis precedida de cambios económicos y sociales trajo consigo dificultades para los Estados de mantener sus fuentes de legitimación y de poder tradicionales (Fenichel, 1985). Las instituciones centrales de la representación en el modelo de gobierno tradicional -partidos políticos y elecciones- presentaron dificultades en lo relativo a su legitimación, a la vez que los partidos políticos -y sistemas de partidos- perdían su identidad ideológica tradicional y la fidelidad de sus votantes (Ibíd).

No obstante, tal como lo define Bobbio (1986) para un régimen democrático, estar en transformación es su condición natural, “la democracia es dinámica” (Ibíd, p. 15), dado que se trata de un sistema político vivo, “que se desarrolla y que se transforma, que está en continuo cambio y que, ni mucho menos, ni en la teoría ni en la práctica, se puede considerar terminado ni amortizado” (Ramírez, 2011, p. 15).

Siguiendo esta idea, este trabajo de grado se desarrolla bajo la lógica de entender la democracia participativa como un “complemento y producto de la evolución de la democracia representativa” (Ramírez, 2009, p. 72), la cual ofrece una serie de instrumentos que permiten la introducción de mayor participación ciudadana en la democracia

democracia, razón por la cual al interior de los gobiernos representativos, sólo los partidos políticos y los órganos de representación política tienen la función de canalizar la opinión pública y dirigir la relación entre gobernantes y gobernados, en tanto, la intromisión de agentes participativos con poder de influir en las decisiones del Estado es considerado un problema para lograr el pleno desarrollo de la democracia.

representativa, así como un mejor control sobre los representantes elegidos por la ciudadanía (Ibíd).

Desde esta perspectiva el carácter político que adquiere el ciudadano en este modelo de democracia es un carácter político activo que le permite desde su relación con lo público participar y tener una opinión autónoma respecto a las problemáticas que los rodean, así como adquirir educación y mayor conocimiento por medio de la experiencia política, (Celso, 1997, p. 103).

En síntesis, debe entenderse que “los nuevos modelos democráticos participativos no son una reedición de los antiguos modelos de democracia directa” (Giannini y Bonzi, 1997, p 407). Se diferencian esencialmente de ellos “no sólo por su aceptación de los mecanismos de representación, sino porque combinan procedimientos representativos y participativos” (Ibíd) como parte del ejercicio de democrático.

1.2 Configuración del Concepto de Democracia Participativa

Continuando con la idea del anterior apartado, es importante reconocer que la democracia participativa como concepto empleado en la literatura política, consta de antecedentes y condiciones que hicieron posible su configuración en el pensamiento académico y su aplicación en la realidad política. Al respecto, se pueden destacar los aportes de dos autores y pensadores clásicos cuyo pensamiento ha servido de referencia en la configuración de este concepto, estos son Jean-Jacques Rousseau y John Stuart Mill.

Para muchos considerado el padre del concepto moderno de democracia (Bobbio, 1996), Rousseau aportó por medio de escritos como el *contrato social* a consagrar una idea de ciudadanía activa, con capacidad de intervenir en los asuntos públicos, y potestad para decidir sobre las cuestiones que los afecta, apelando a que la voluntad general no puede ser enajenada ni mucho menos delegarse.

Partía de la idea que la soberanía no podía ser representada, de la misma manera que no podía enajenarse, Rousseau (1996):

Consiste esencialmente en la voluntad general, y ésta no puede delegarse. Ella es la misma u otra distinta. No existe término medio. Los diputados del pueblo,

por lo tanto, no pueden ni deben ser sus representantes. Son sus comisarios, nada más, y no pueden resolver definitivamente. Toda ley no ratificada por el pueblo en persona es nula, no es tal ley (p. 118).

Se observaba en los escritos de Rousseau, cierta inclinación hacia la idea de una democracia *directa*, en donde el pueblo es quien tiene la última palabra. No obstante, fuera de importar cuál era el tipo ideal de democracia para Rousseau, su empeño por demostrar cuán importante son los ciudadanos en el ejercicio político, hicieron de sus ideas gran parte de la base ideológica sobre la que se ha soportado por siglos el pensamiento democrático. “Suya es la teorización de los conceptos de voluntad general y de soberanía, ambos considerados piezas angulares del discurso democrático” (Ramírez, 2009).

Desde esta perspectiva ha de ser planteada la influencia que tuvo Rousseau en la construcción del concepto de democracia participativa, en tanto, tan importante era para esté la participación directa del ciudadano en la acción política, que desde su punto de vista la ausencia de dicha participación sólo podía implicar los peores efectos:

Inmediatamente que el servicio público cesa de ser la principal preocupación de los ciudadanos y éstos prefieren su bolsa a su persona, el Estado se halla próximo a la ruina [...] Inmediatamente que alguien dice acerca de los asuntos del Estado “¡A mí qué me importa!”, se debe considerar al Estado como perdido. (Ibíd. 117)

Por otra parte, Stuart Mill posterior al pensamiento Rousseauiano fijo importantes aportes sobre la teorización de la democracia y oriento sus ideas hacia la relevancia que supone para está la participación ciudadana. Dando cuenta de lo anterior, y respaldado en la idea de libertad individual de los sujetos como base necesaria de cualquier sistema político democrático. Plantea en su libro *Sobre la libertad* (2004) “El que deje al mundo [...] elegir por él su plan de vida no necesita ninguna otra facultad más que la de la imitación propia de los monos” (p. 130).

Dentro de la literatura política Stuart Mill se convirtió en uno de los más firmes y decididos impulsores de la libertad individual del sujeto, espacialmente a la que se refiere a la libertad de pensamiento y expresión, consideradas por esté, condición necesaria para el buen funcionamiento de cualquier sistema político democrático.

Por ultimo Stuart Mill, dentro de su aporte a la teoría de la democracia y a la participación individual de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas. Logró mantener cierto énfasis en los asuntos locales. Dado que para éste, es en el nivel local donde ocurre el verdadero efecto educativo de la participación, “donde no sólo los temas abordados directamente afectan al individuo y su vida diaria, sino que, también donde tiene la posibilidad de ser elegido para servir en un organismo local” (Vallejos, 2007, p. 23), puesto que para él las libertades locales son base de la libertad política.

Los postulados e ideas hasta aquí presentadas corresponde al pensamiento clásico sobre el que se configuro posteriormente el concepto de democracia participativa, el cual tal y como se entiende en la actualidad surge en las décadas de los sesenta y setenta como forma de gobierno alternativa impulsada por la necesidad de lograr un cambio político en un contexto de profundos cambios económicos y sociales.

Esta teoría relativamente nueva en el campo de las ciencias sociales, contaba con bases académicas sólidas en el pensamiento democrático clásico, de las que hoy se conocen estudios como los previamente señalados, los cuales han sido tomados como referentes por pensadores contemporáneos que se han ocupado del tema, para el desarrollo de los lineamientos de la teoría democrática participativa, o en el caso contrario, para discernir del tratamiento que ambos autores clásicos le dan al concepto de democracia y de ciudadanía en relación con los asuntos públicos.

Es por lo tanto que, el pensamiento contemporáneo que rodea el concepto de democracia participativa, se debate entre quienes hacen permanente énfasis en la relevancia que tienen la participación ciudadana en el ejercicio político y en la toma de decisiones públicas y quienes lo analizan desde una mirada crítica y se cuestionan acerca de los atributos que le confiere este modelo de democracia a los ciudadanos en relación con los asuntos públicos. En este campo, se destacan los aportes hechos por Joseph Schumpeter (1942), Giovanni Sartori (1993), Carole Pateman (1970), Norberto Bobbio (1986) y Crawford McPherson (1977), fieles expositores de la teoría de la democracia.

Dicho esto, la configuración del concepto de democracia participativa como teoría propiamente dicha tuvo sus inicios con las ideas propuestas por los teóricos de tradición conservadora y elitista democrática, entre los que Schumpeter parece ocupar un lugar

protagónico, con la obra *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1942). Entre otras cosas, debido a que las ideas que este autor expone desde una concepción democrática conservadora, contribuyeron a la formulación de la teoría neoliberal de la democracia, sobre la que posteriormente fueron sustentadas las ideas que abrieron paso a la formulación de la teoría democrática participativa.

Schumpeter fue el fundador teórico de un nuevo modelo de la democracia: "el modelo elitista competitivo", que fue la base del "modelo pluralista clásico" norteamericano de Dahl, Lindblom, Lazerfeld (Held, 1987, 204- 246). Su concepción de la democracia instrumental se convirtió en uno de los principios de la teoría neoliberal de la democracia. (Pateman 1970; Macpherson, 1977; y Vergara, 1983). (Vergara, 1998, p. 3)

Es básicamente, la mirada crítica desde la que Schumpeter aborda la teoría clásica de la democracia y la manera instrumental en que desarrolla el concepto de democracia en su obra, lo que supuso una ruptura en el pensamiento democrático clásico excesivamente normativo, carente de descripciones realistas sobre la realidad democrática y de bases empíricas escasas en la que su fundamentación provenía de la filosofía política (Ibíd, p. 2).

Así los aportes teóricos que hace este autor a la teoría de la democracia son tomados como parte inaugural del proceso en el que se configuro el concepto de democracia participativa. A pesar de que sus ideas no son consideradas parte de la misma línea sobre la que han sido trazados los principios de este modelo democrático; en cuanto que, en el pensamiento democrático representativo tradicional en el que se ubican los aportes realizados por Schumpeter la democracia “no significa ni puede significar que el pueblo gobierna efectivamente, en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones pueblo y gobernar” (Schumpeter, 1996, p. 362) y el papel del ciudadano se limita a “aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle” (Ibíd, p. 362).

Sobre esta misma línea en la que se ubican los estudios de Schumpeter se configuro posteriormente en el campo de la democracia participativa, el pensamiento crítico en torno a las ideas participacionistas desarrolladas por esta teoría, especialmente en cuanto al lugar que le confiere este modelo democrático al ciudadano en el espacio público y al papel que le atribuye en la acción política del Estado.

Cercano a esta línea crítica, se ubican los aportes de Sartori a la teoría democrática participativa, esto no quiere decir que las investigaciones de este autor estén orientadas a negar la importancia de la participación ciudadana dentro del ejercicio democrático o que desde ellas se busque reducir el papel del ciudadano meramente a la posibilidad de sufragar, más bien, su crítica se enfoca en cuestionar la viabilidad de las exigencias que hacen los participacionistas en el afán por adquirir mayor protagonismo en la acción política del Estado.

Es por este motivo que los aportes de Sartori a la teoría de la democracia son considerados parte importante de la literatura que se ocupa de este tema, debido a que las críticas que hace este autor han contribuido a delimitar el papel del ciudadano en la democracia participativa y a diferenciar su acción de la de los representantes, en especial con obras como, *Teorías de la Democracia* (1988) y *¿Qué es la Democracia?* (1993), las cuales además de lo ya mencionado, han aportado a la comprensión, profundización e incluso refinamiento del concepto de democracia en las ciencias sociales.

En este sentido, en lo concerniente a la democracia participativa Sartori aborda el concepto y lo delimita, apelando a que no se trata de una teoría propiamente dicha y que resulta complicado definir el concepto de participación dentro de la misma, dado que ni la teoría, ni los participacionistas han sido capaces de definir el lugar, el tipo o el papel que debe cumplir la participación a la que hacen referencia. Afirma que:

El participacionismo de los años sesenta es, sobre todo y casi únicamente, una exasperación activista por participar. El llamado a "participar más" es meritorio, pero inflado sin medida sería casi como si toda la democracia se pudiese resolver con la participación. Pero el hecho es que el participacionista no declara casi nunca su propia definición de participación. (Sartori, 1993, p. 76)

Así también, se cuestiona en cuanto a las demandas de los participacionistas, apelando a que la teoría de la democracia participativa no supone ninguna novedad, en tanto la crítica sobre la que se fundamenta, referente a que la ciudadanía debiera ocupar un lugar más activo en la vida política y no limitarse al ejercicio del voto para elección de representantes es demasiado genérica y nunca ha sido negada, en tanto “ha sido destacado reiteradamente por muchos y no es, ciertamente, un gran descubrimiento” (Ibíd, p. 76).

En consideración con lo anterior, la definición que hace Sartori de la democracia participativa, no es del todo precisa, más bien la relaciona con aquella forma de gobierno en la que “el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder” (Sartori, 1988, p. 152), definición que opone a la del concepto de democracia representativa, que define como “una democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernan” (Ibíd). En otras palabras, si bien la definición a la que llega Sartori respecto a la democracia participativa plantea que se requiere de la participación activa del pueblo en los asuntos políticos, su concesión no contempla que haya vínculo entre esta y la democracia representativa.

Al respecto Bobbio plantea una discusión diferente, la perspectiva desde la que este autor aborda el concepto de democracia en relación con los cambios a los que ha tenido que ceñirse el modelo democracia representativo para responder a las necesidades del mundo actual, se refleja en el tratamiento que le da al concepto en estudios como los que hace en el libro *El Futuro de la Democracia* (1986), por esta razón sus aportes son considerados como parte de la literatura que abarca el concepto de democracia participativa en tanto logra capturar gran parte de la idea sobre la que está fundamentada esta teoría, con apreciaciones como que la democracia representativa y la directa son en realidad complementarias, lo cual desde su óptica define como *representación por mandato* (Bobbio, 1986, p. 40)⁷.

En este sentido, su aporte a la teoría de la democracia participativa se basa en la manera como logra definir la relación que desde su punto de vista existe entre democracia directa y representativa. Por supuesto, no sin antes aclarar que complementariedad no significa sustitución de una democracia por la otra, puesto que para este las exigencias de quienes demandan el remplazo de la democracia representativa por la democracia directa son insensatas, en cuanto que para Bobbio es claro que la democracia directa no es suficiente como forma de gobierno, en tanto ni la asamblea de ciudadanos deliberantes sin intermediarios ni el referéndum, pueden responder a las necesidades de los sistemas actuales (Ibíd, p. 40), afirma que “ningún sistema complejo como es el de un Estado moderno puede funcionar sólo con el uno o con el otro y ni siquiera con ambos conjuntamente” (Ibíd, p. 41).

⁷ La representación por mandato no es propiamente la democracia directa, [...] se puede considerar como un punto intermedio entre la democracia representativa y la democracia directa. (Ibíd, p. 60)

En este orden de ideas plantea que la democracia representativa también presenta ciertas falencias, una de ellas es la distancia que supone la relación entre representante y representado, otra es el hecho de que el representante no sea capaz de representar el interés general, así también señala, “la tendencia a la formación de aquellas pequeñas oligarquías que son los comités de los partidos” (Ibíd, p. 47) que solo pueden ser corregidas por medio de la existencia de una pluralidad de oligarquías en mutua competencias.

Así su idea de participación democrática se ubica en un punto intermedio entre ambos modelos de democracia. En tanto, ninguna de las dos por sí solas ofrece las condiciones necesarias para conseguir un buen desarrollo de la misma en el sistema político. En este sentido Bobbio (1986) afirma que:

Entre la forma extrema de democracia representativa y la forma extrema de democracia directa existe un continuum de formas intermedias [...], Ello implica que, de hecho, la democracia representativa y la democracia directa no son dos sistemas alternativos, en el sentido de que allá donde se encuentra la una no puede estar la otra, sino que se trata de dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente. Con una fórmula sintética, se puede decir que, en un sistema de democracia integral, ambas formas de democracia son necesarias, pero no suficientes consideradas de por sí solas. (p. 40)

Siguiendo esta idea, ha de introducirse la obra escrita por Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (1970), considerada un referente dentro de la literatura política que se ocupa propiamente del concepto de democracia participativa, la cual se destaca por la forma como define la figura de ciudadano en relación con la esfera pública y por la importancia que le confiere a la participación ciudadana dentro del ejercicio democrático.

Para Pateman, la participación además de constituir un mecanismo mediante el cual se logra igualdad política en tanto supone igualdad de poder, en la determinación de los resultados de las decisiones, constituye también una forma de educarse y desarrollar habilidades prácticas que permite a los ciudadanos mejorar sus capacidades intelectuales y lograr mayor eficacia respecto a los procedimientos que compromete el ejercicio de la misma (Vergara, 1998).

En este sentido, parte de su obra se enfoca en desarrollar la idea de participación en los espacios laborales, en tanto, considera la mayoría de las personas invierten la mayor parte de su tiempo en ese terreno, así para está, la participación constituye la columna vertebral

de la democracia por lo cual plantea que, un sistema político que se considere democrático debe contar con una sociedad participativa, presente en todas las áreas.

Por último, Pateman afirma en cuanto a la democracia participativa que la puesta en práctica de este modelo “favorecería el desarrollo humano, aumentaría la eficacia política, reduciría la alienación respecto a los poderes centrales, estimularía la preocupación por los problemas colectivos y contribuiría a formar una ciudadanía activa, informada y experimentada en cuestiones públicas” (Vergara, 1998, p. 11).

Posterior a Pateman aparecen las ideas de MacPherson, cuyo pensamiento ha servido para reforzar y nutrir el concepto de democracia participativa. En su estudio el autor asume un principio formulado por Pateman: “una democracia participativa requiere de una sociedad participativa” (Ibíd). Siguiendo esta idea define desde su aporte a esta teoría, los requerimientos que hacen falta para que pueda ser posible la implementación de los modelos participativos en las sociedades actuales. En primer lugar, señala que sería necesario el cambio de la autopercepción y de la conducta de los ciudadanos medios. Afirma que:

Estos deberían dejar de considerarse a sí mismos y de comportarse sólo como consumidores y empezar a pensar y actuar como personas que ejercen sus propias capacidades y disfrutan con su ejercicio. Este cambio haría aparecer un sentimiento de comunidad que actualmente no existe. (Giannini y Bonzi, 1997, p. 415)

En segundo lugar, manifiesta que para que sea posible el desarrollo de la democracia participativa se necesita que haya una disminución de las desigualdades sociales y económicas, puesto que desde su óptica éstas “requieren de un sistema de partidos no participativos, adecuados al funcionamiento de una sociedad de relaciones mercantiles desarrolladas” (Vergara, 1998, p. 16).

Por último, establece que para que pueda ser posible un cambio de dichas condiciones se requiere de un considerable aumento de la participación política. No obstante, llega a la conclusión de que existe una circularidad en cuanto al tema dado que “es imposible lograr más participación democrática sin un cambio previo de la desigualdad social y la conciencia” (Macpherson, 1977, p. 121), pero a la vez es improbable “lograr los cambios de

la desigualdad social y de la conciencia si antes no aumenta la participación democrática” (Ibíd, p. 121). Sin embargo, éste consideraba que existía una salida para dicha circularidad.

Esta salida podría producirse por la acción combinada de tres cambios significativos: (1) el convencimiento generalizado sobre los costos del crecimiento económico [...] (2) una conciencia creciente de las consecuencias de la apatía política, especialmente porque permite que la concentración de poder económico controle nuestros barrios, empleos y calidad de vida [...] (3) la contradicción que se estaría produciendo [...] entre la creciente capacidad del sistema de producir mercancías y la necesidad sistémica de ampliar su consumo; y la necesidad de mantener y reproducir la desigualdad social y de consumo, acompañado de la tendencia al descenso de los niveles de vida y el aumento de la actividad reivindicativa. (Vergara, 1998, p. 17)

De acuerdo con lo anterior, es posible inferir que la democracia participativa como forma alternativa de gobierno, producto de la evolución que ha tenido la democracia representativa, está configurada alrededor de la idea de una ciudadanía activa con derecho de participar y formar parte de los espacios de decisión y discusión pública.

Siguiendo esta idea, estudiaremos aquí el papel del ciudadano en la democracia participativa y el lugar que ocupa como miembro activo en relación con las instituciones públicas. Para lo cual, han de ser incluidos los aportes de Ramírez (2009) a la teoría democrática participativa, quien bajo el interés por estudiar la democracia participativa y su estado actual en España, hace una investigación completa y rigurosa en la que recoge los estudios más destacados en este campo y esclarece aspectos que en el presente dan vida a la democracia participativa. Es así como respaldado en dichos estudios sugiere que:

La democracia participativa implica que el ciudadano participe en su gobierno, no sólo en la vida pública y política de su comunidad. Democracia participativa supone que el ciudadano sea parte activa en la toma de las decisiones que se tomen por y para su gobierno. Supone que no sólo sea informado de lo que se hace por él, sino que sea él mismo el que participe en lo que se hace por él. (p. 566)

La figura de ciudadano como *miembro activo* de la democracia comprende varios elementos dentro del modelo de democracia participativa; el primero de estos elementos se refiere a la posesión de derechos políticos, es decir, aquellos que garantizan la capacidad del ciudadano para participar en la vida civil y política del Estado en condiciones de

igualdad, y sin discriminación⁸; el segundo elemento deriva del primero y supone llevar a la acción o poner en práctica dichos derechos, se refiere a la participación ciudadana, entendida como, el ejercicio mediante el cual el ciudadano toma parte de la vida pública, de la actividad política y del gobierno. (Ibíd, p. 583)

En palabras de Sartori (1993) participar es “tomar parte personalmente, un tomar parte activo que verdaderamente sea mío, decidido y buscado libremente por mí. Participación es ponerse en movimiento por sí mismo, no ser puesto en movimiento por otros (movilización)” (p. 75).

El tercer y último elemento, hace alusión al lugar en el cual el ciudadano ejerce los ya mencionados derechos políticos o ejerce su papel de *miembro activo*; este lugar es la esfera pública o espacio público en el cual convergen las distintas instituciones formales e informales del Estado, junto con actores sociales, ciudadanos, administradores, representantes políticos etc.

Espacio público es entendido como una estructura cuya funcionalidad es la de servir de espacio comunicativo entre los distintos agentes sociales con el fin, en gran medida, del fortalecimiento de la sociedad civil que dichos agentes configuran así como la resolución de los problemas aparecidos en ella. (Ramírez, 2009, p. 119)

De la combinación de estos tres elementos, deriva entonces la figura de un ciudadano activo, lo cual constituye parte esencial de la base sobre la que se construye el modelo de democracia participativa, en tanto, es a partir de la relación con lo público y con los diferentes agentes sociales, que el ciudadano entra a hacer parte de la acción política del Estado, así como a ocupar un nuevo lugar y ejercer un nuevo rol dentro de la democracia.

Alrededor de todas las ideas que se puedan dar a favor de la democracia participativa han necesariamente de sobrevolar, como elemento de base y de partida, los postulados de Habermas acerca del fortalecimiento de la sociedad civil y del espacio público, pues, difícilmente es posible la realización práctica de cualquier elemento participativo sin que exista previamente o sin que se desarrolle y asiente una estructura social basada en una ciudadanía consciente de la necesidad de su papel activo y dispuesta a tomar partido en la vida pública. (Ibíd, p. 118)

⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Art. 21

Con base en estos postulados, se define que el papel del ciudadano dentro de la democracia participativa consiste en legitimar y mejorar la acción estatal por medio del ejercicio de la participación ciudadana que ya ha sido definida dentro de este modelo democrático.

Esta participación ciudadana debe traducirse, en *acciones ciudadanas concretas*, las cuales forman parte de la estructura participativa, compuesta por: mecanismos legítimos de participación, espacios institucionales o no de participación, y por la relación entre agentes del Estado y la ciudadanía. Así, dichas acciones suelen estar relacionadas con tareas de fiscalización, control social y estatal, y de regulación política, etc.

Todas estas *acciones concretas* producto de llevar a la práctica la participación ciudadana, van de la mano de aportaciones que enriquecen los procesos de planeación y ejecución de las decisiones públicas; intervenciones que promueven la discusión de asuntos importantes entre los ciudadanos y los servidores públicos; y la posibilidad de una mayor rendición de cuentas, así como de desarrollar una sociedad más integrada y pacífica (Velásquez y Gonzales, 2003).

En este sentido, como ha quedado claro hasta ahora, la participación ciudadana, además de ser considerada una potente herramienta para legitimar la acción del Estado y fortalecer la democracia, es “un dispositivo democrático que mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública municipal” (Ibíd, p. 14-16), a la vez que influye positivamente en los procesos de transparencia.

Es por lo tanto que, la relación entre ciudadanía e instituciones públicas debe ser considerada de tipo vinculante, debido a que la participación ciudadana se ubica en los escenarios en donde reposan las acciones del Estado, es decir, sus instituciones.

La ciudadanía como proceso de acceso a derechos y de pertenencia a una comunidad pública, aun que hace referencia a un proceso de consolidación de la modernidad, no puede entenderse desvinculada de las formas de articulación del individuo a lo público presentes en el pasado. (García, 2003, p. 23)

Es así como también, Pateman desarrolla la idea de participación ciudadana alrededor del principio central de que “los individuos y sus instituciones no pueden considerarse aisladamente unos de otros” (Pateman, 1970, p.42). Afirma que, “la existencia de

instituciones representativas a nivel nacional no es suficiente para que haya democracia” (Ibíd). Se necesita que los individuos pongan en práctica sus derechos como ciudadanos para que para que puedan desarrollarse las actitudes individuales necesarias que les permitan influir en la acción del Estado.

2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA

Hasta el momento, en este trabajo de grado se ha hablado de democracia, ciudadanía y participación ciudadana de forma abstracta. Han sido tomadas algunas definiciones y conceptualizaciones teóricas investigadas por autores que han tratado de estudiar y desarrollar estos conceptos desde las ciencias sociales.

No obstante, la brecha entre teoría y praxis es bastante amplia, es lo que Bobbio denomina como *los ideales y la cruda realidad*, o lo que otros autores llaman *democracia formal y democracia real*. Se trata de las adaptaciones, o en algunos casos, alteraciones que sufren los conceptos cuando son traídos a la práctica. Al respecto Bobbio señala que:

Todas son situaciones por las cuales no se puede hablar propiamente de “degeneración” de la democracia, sino más bien de adaptación natural de los principios abstractos a la realidad o de la inevitable contaminación de la teoría cuando es obligada a someterse a las exigencias de la práctica. (Bobbio, 1986, p. 16)

En el caso colombiano, la democracia participativa recogida en la Constitución de 1991 y las leyes que la respaldan. “Configuran uno de los modelos de democracia participativa más completos y desarrollados de Iberoamérica, sin embargo, la realidad plantea que se trata de una situación que recoge un alto desarrollo teórico, pero un modesto desarrollo práctico” (Ramírez, 2009, p. 225).

Siguiendo esta idea, para estudiar la evolución que ha tenido la democracia en Colombia, con respecto a la ampliación de la participación ciudadana y a los cambios en la estructura de representación política, es imprescindible considerar los procesos históricos e institucionales por los que ha pasado el país, al igual que las costumbres y arraigos culturales asociados a prácticas clientelares que han llegado a determinar la manera en que se relacionan los ciudadanos y los agentes del Estado en el escenario público.

La trayectoria de la participación ciudadana no puede ser entendida por fuera de las condiciones sociales, políticas y culturales que enmarcan el comportamiento de los agentes participativos y, en general, del conjunto de la población. Dicho contexto comprende dimensiones tanto simbólicas como materiales, elementos de estructura y de acción, dimensiones subjetivas e intersubjetivas cuya

combinación genera un entorno altamente complejo y, en consecuencia, de difícil análisis. (Velásquez y Gonzales, 2003, p. 80)

Desde este punto de vista, el presente acápite se ocupa en un primer momento de (acápites, 2.1) describir el desarrollo que ha tenido la participación ciudadana en Colombia, considerando el contexto social y político en el que se desenvuelve la misma, los avances normativos y constitucionales producto de la democratización y descentralización del Estado, como también la ola de democratización que alcanzo durante la segunda mitad del siglo XX a varios países del hemisferio sur incluido Colombia, debido a que se reconoce que tanto el contexto nacional como el internacional formaron parte del proceso que dio lugar a la institucionalización y reglamentación de mecanismos orientados a ampliar la democracia participativa y promover la participación ciudadana a nivel nacional.

En este sentido, en la segunda parte (acápites 2.2), se abordaran aspectos del contexto social y político en el que se ha venido desarrollando la participación ciudadana en Colombia, se contemplan algunas de las particularidades del sistema político colombiano, como aquellas referentes al fenómeno del clientelismo y a su presencia en las diferentes esferas del poder público, en tanto se busca determinar que tanta influencia han tenido en el desarrollo de la participación ciudadana dentro del marco de la democracia participativa introducida formalmente al país por medio de la constitución de 1991.

2.1 Desarrollo de la participación ciudadana en Colombia

La participación ciudadana en Colombia ha tenido un desarrollo y una evolución significativa durante las últimas décadas, especialmente en el tiempo transcurrido a partir de la segunda mitad del siglo XX. Estudiarla requiere conocer el contexto en el cual se ha venido desarrollando. En este sentido, el presente apartado se ocupa de describir el desarrollo que ha tenido la participación ciudadana en el país; considerando los cambios que ha sufrido la democracia y el orden constitucional durante las décadas anteriores y el tiempo posterior a la constitución de 1991, así como, las causas externas que propiciaron la creación de la misma.

La segunda mitad del siglo XX, se caracterizó por ser una época de profundas transformaciones en la estructura social, tanto de Colombia como del mundo. Los años

posteriores a la segunda guerra mundial, fueron años en que comenzaron a producirse cambios económicos y sociales que más adelante dieron lugar a la aparición de peticiones de cambio político, “uno de cuyos elementos definitorios es la democracia participativa” (Ramírez. 2009: 93).

Fue una época en que la economía del mundo atravesaba un periodo de recuperación y las relaciones políticas entre los diferentes Estados intentaban ser nuevamente entretejidas; las reivindicaciones que venían proponiéndose desde hacía décadas se cristalizaron en declaraciones, leyes y tratados. “Fue el siglo del sindicalismo, del reconocimiento del crimen del genocidio, del discurso de Martín Luther King sobre la igualdad, de la descolonización y del fin del Apartheid, etc” (Vallejo, 2013).

Durante esta segunda mitad de siglo XX, el tema de los derechos humanos empezó a hacer eco en los Estados democráticos, tras la ratificación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a la vez que el derrumbe de varios tipos de sistemas de corte autoritario provocaba el surgimiento de un número considerable de democracias- segunda ola de democratización- en las que, los esfuerzos por establecer instituciones democráticas solidas no fueron suficientes (Huntington, 1994, p. 31).

En América latina un importante número de países, se ubicaban dentro de este proceso de democratización, atravesado “tanto por las luchas sociales tendientes a la ampliación de los derechos de ciudadanía, como por procesos de reformas institucionales emprendidos desde el Estado” (García, 2003, p. 46). Por su parte en Colombia, en el contexto social la población perdía cada vez más confianza en los líderes políticos y en las instancias de representación tradicionales, así como en la capacidad del Estado de asegurarle mejores condiciones de vida, produciéndose, una crisis institucional que propiciaría más adelante la aparición de las reformas participativas de mitad del siglo XX. (Velásquez y Gonzales, 2003, p. 47)

En este contexto de atraso institucional, se sostuvieron en Colombia procesos de luchas sociales en favor de abrir espacios de participación política para la ciudadanía, al mismo tiempo que para alcanzar igualdad política entre hombres y mujeres en la esfera pública, ya que hasta terminada la primera mitad del siglo XX continuaba restringido el derecho al voto femenino.

Algunos intentos de apertura del sistema político tuvieron lugar en el país: desde finales de la década del 50 el Estado colombiano promovió, como parte de las políticas de modernización, algunas formas de inserción de la población en la esfera pública, distintas al tradicional mecanismo del voto. (Ibíd, p. 47)

No obstante, el atraso institucional del Estado colombiano ocasionaba que los cambios sociales y políticos encaminados a ampliar los mecanismos de participación ciudadana se dieran de forma lenta; sin que esto significara que no se estaba avanzando en lo absoluto. Para 1954 tras un largo proceso de lucha que se venía gestando desde hacía décadas (Vallejo. B, 2013) y con la presión internacional de la ONU⁹; finalmente en la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla, a través del acto legislativo No. 3 de la Asamblea Nacional Constituyente quedó aprobado el derecho al sufragio femenino.

Este logro significó para el país y para la población femenina un gran avance en cuanto a la ampliación de los límites que tenía establecidos la democracia representativa referentes a la participación electoral, ya que por medio de este acto legislativo, por primera vez en la historia las mujeres, quienes para la fecha representaban más del cincuenta por ciento de la población total, estaban siendo dotadas de derechos políticos iguales; que les permitía incorporarse en la esfera pública mediante el uso del tradicional derecho al voto.

Por otro lado, durante esta misma década se incorporaron al sistema político las Juntas de Acción Comunal (JAC), creadas como un mecanismo de modernización de la estructura institucional del Estado colombiano, con el propósito de convertir a las comunidades barriales y veredales en socias del Estado “en la provisión de infraestructura y condiciones habitacionales para la población” (Velásquez y Gonzales, 2003). Cabe señalar que las JAC fueron el primer mecanismo de participación ciudadana, diferente al voto implementado en Colombia.

Posteriormente, en el contexto internacional los cambios sociales no parecían estar encaminados al sostenimiento y fortalecimiento de la democracia; por el contrario, en algunos países latinoamericanos en los que hace algunos años se había iniciado un proceso

⁹ En 1946, la ONU, cuyo objetivo último es el fortalecimiento de la democracia, hizo un llamado para que el sufragio femenino fuera incorporado a todas las constituciones de América, teniendo en cuenta que este representaría al 50% de la población. Poco a poco, no solo en este hemisferio sino alrededor del mundo, la exhortación se fue haciendo realidad. Y se crearon instancias en el seno de las Naciones Unidas enfocadas a la igualdad de géneros y al fortalecimiento de los derechos de las mujeres, consideradas por su historia como vulnerables.

de democratización, el desarrollo político y los regímenes de transición empezaba a adquirir un aspecto fuertemente autoritario-segunda contraola- (Huntington, 1991, p. 31-33).

Los años sesenta y parte de los setenta del siglo XX fueron para la democracia y para la participación ciudadana en términos generales la década del retroceso; durante este periodo de tiempo la ola democratizadora que había alcanzado durante la década de los cincuenta a varios países del hemisferio sur, empezó su declive, y en aquellos países en los que la democracia se mantenía en pie, como era el caso colombiano la ciudadanía no parecía tener un carácter político relevante.

Huntington (1991) plantea en el libro *La Tercera Ola de la Democratización a Finales del Siglo XX*, que entre 1960 y 1970 el movimiento mundial que se apartó de la democracia fue impresionante. Afirma que:

A comienzos de los años sesenta, la segunda ola de democratización se había extinguido. [...] El cambio fue notorio en América latina. El giro hacia el autoritarismo comenzó en Perú, en 1962, cuando las fuerzas armadas intervinieron para cambiar el resultado de unas elecciones. [...] En 1964, golpes militares derrocaron a los gobiernos civiles de Brasil y Bolivia. Siguieron Argentina en 1966 y Ecuador en 1972. En 1973 se impusieron regímenes militares en Uruguay y en Chile. Los gobiernos militares de Brasil, Argentina y, de forma más discutible, Chile y Uruguay, fueron ejemplos: acordaron sostener la teoría de un nuevo tipo de sistema político. "el autoritarismo burocrático". (Ibíd, p. 31)

Frente a dichas circunstancias, en Colombia la desconfianza de la ciudadanía hacia los gobernantes fue incrementándose a causa del autoritarismo de estos últimos; los resultados, fueron de acuerdo con Velásquez y Gonzáles (2003), altos niveles de abstencionismo electoral, el incremento de las protestas ciudadanas ante la incapacidad del Estado de satisfacer las necesidades de la población, así como, la intensificación del conflicto armado. "Situaciones que a la larga terminaron por minar la credibilidad en el propio sistema político y la legitimidad de las reglas de juego que regían las relaciones entre gobernantes y gobernados" (Ibíd, p. 43).

Cabe mencionar, que para este tiempo la democracia en Colombia permanecía aún bajo el modelo democrático representativo tradicional excluyente; el cual se caracterizaba por la reducción del ideal democrático a un método de gobierno en el que la participación se

limita a la designación de los gobernantes - Schumpeter- y el ciudadano sólo puede tomar parte en la vida política mediante su derecho a voto para la elección de representantes (Ramírez, 2009, p. 109).

Continuando con lo anterior, algunos han llegado a afirmar que toda la crisis alrededor de la democracia y de los gobiernos democráticos que se vivió durante la década de los años sesenta y parte de los setenta sirvió de antesala para impulsar procesos encaminados a ampliar la participación ciudadana y hacer de ella una herramienta para el fortalecimiento y legitimación de los Estados.

Para Aguiar de Luque y Sánchez Morón, es a partir de los años sesenta del siglo XX cuando, frente a situaciones procedentes del final de la IIª Guerra Mundial [...] que surge un fuerte movimiento de reacción que busca dotar de contenido material al ideal democrático. Este movimiento hace de la participación su principal reivindicación bajo muy diversas perspectivas: ampliación de derechos civiles, asambleísmo, autogestión, etc. A partir de estos años la participación se propugna como -en palabras de Habermas- un valor en sí mismo y se convierte en una verdadera ideología: la democracia participativa. (Ibíd, p. 93)

Lo anterior, fue lo que ocurrió en Colombia antes de finalizar la década del setenta. Inmersa en un contexto como el anteriormente descrito, fueron incorporadas al sistema democrático, políticas de modernización y descentralización del Estado, materializadas a través de reformas sociales, que buscaban ampliar la participación ciudadana por medio de la inserción de la población en la esfera pública, diferente al tradicional mecanismo del voto.

2.1.1 Hacia la democratización del Estado Colombiano: Reformas participativas de mitad del siglo XX

Las reformas participativas de mitad del siglo XX dieron lugar, en una primera etapa, a la posibilidad de crear espacios de participación como las JAL, los concejos verdes y a la reglamentación de otros como la planeación participativa. Las primeras fueron llamadas a crearse mediante el acto legislativo 01 de 1968 Art. 61¹⁰, los concejos verdes mediante el

¹⁰ Los Concejos Municipales podrán crear Juntas Administradoras Locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización, dentro de los límites que determine la ley.

decreto de ley 2811 de 1974 y por último la planeación participativa fue reglamentada por el Decreto 1306 de 1980.¹¹

Estos mecanismos representaron un importante avance para el desarrollo de la participación ciudadana en el ámbito local, en cuanto que la cercanía con lo local reduce la brecha entre representantes y representados, y a la luz de los planteamientos de Bobbio (1986) “permite que los individuos sean tomados en consideración en su papel general de ciudadano y no en la multiplicidad de sus papeles específicos” (p. 34).

La institucionalización de espacios de participación ciudadana, ligada a las políticas descentralizadoras de la década del 80 (Ley 11 de 1986), implicaron un cambio radical en la arquitectura del sistema político: la gente podría intervenir directamente en la discusión de las políticas y programas gubernamentales en el nivel local, rompiendo el monopolio que las élites políticas (alcaldes y concejales) tenían sobre las decisiones públicas. Estas ya no podrían ser el producto exclusivo de los pactos de poder en el seno de la élite dirigente [...] sino el fruto de un diálogo interactivo entre las autoridades locales y la ciudadanía. (Velásquez y Gonzales, 2003, p. 50)

Simultáneamente en los alrededores se iniciaba una nueva ola de democratización -la tercera ola de la democratización- a fines de los años 70 esta ola ya había avanzado hacia Latinoamérica. Huntington (1991) afirma que se trataba de un movimiento universal. “En quince años, la ola democrática se trasladó por Europa del Sur, de allí saltó a Latinoamérica, se trasladó a Asia y diezmó las dictaduras del bloque soviético” (Ibíd, p. 33).

Esta ola democrática logro en la década de los ochenta hacer gran eco alrededor del mundo; tanto que para mediados de la misma las transiciones democráticas produjeron una ola de optimismo respecto al futuro de la democracia, en la que los Estados parecían cada vez más interesados en la ampliación de los gobiernos democráticos, esta vez, con miras hacia la institucionalización de canales de participación ciudadana. (Ibíd, p. 37). O’Donnell (1993) plantea al respecto “La mayoría de los países recientemente democratizados no se

¹¹ Las JAL fueron creadas como un instrumento de descentralización administrativa para la prestación de servicios municipales que permitía a la ciudadanía involucrarse en los planes territoriales, por otro lado los concejos verdes, integrados por ciudadanos y ciudadanas interesados en el manejo del ambiente y, eventualmente, por el personero municipal, se encargaban de adelantar labores de protección y uso apropiado de los recursos naturales; Por último, la planeación participativa, abría la posibilidad de que individuos y organizaciones de diferente índole participaran en la formulación de los planes de desarrollo de sus ciudades, tarea que hasta ese momento estaba concentrada en manos de funcionarios o consultores municipales, especialmente arquitectos y urbanistas. (Velásquez. 2003. 00)

encaminan hacia un régimen democrático representativo e institucionalizado, ni parece siquiera que lo han de hacer en un futuro previsible” (p.2).

Así, los procesos de recomposición ciudadana de las democracias latinoamericanas, tras las experiencias autoritarias de los años sesenta y setenta, plantearon la necesidad de concebir el proceso de transición a través de la reestructuración institucional y social, materializada en iniciativas de descentralización política, entendida como “el establecimiento de gobiernos subnacionales autónomos, elegidos popularmente, capaces de tomar decisiones obligatorias, al menos en algunas áreas políticas”. (García. M, 2003, p. 47)

Este eco también se vio reflejado en la literatura política y los estudios científicos de la época; muchos de aquellos trabajos, buscaban explicar las causas y características del fenómeno de la democratización y de las transiciones de gobierno. De ello surgió una cantidad significativa de producción académica en torno al tema. Al respecto, Bobbio establece en el libro *El Futuro de la Democracia*, publicado en (1986), “la democracia se ha vuelto el denominador común de todas las cuestiones políticamente relevantes, teóricas y prácticas”. (Ibíd, p. 9) Y afirma que “no hay autor que se respete que, proponiendo su propia teoría de la democracia para renovar o revisitar, no haya elaborado una nueva tipología de las varias formas de regímenes democráticos”. (Ibíd, p.10)

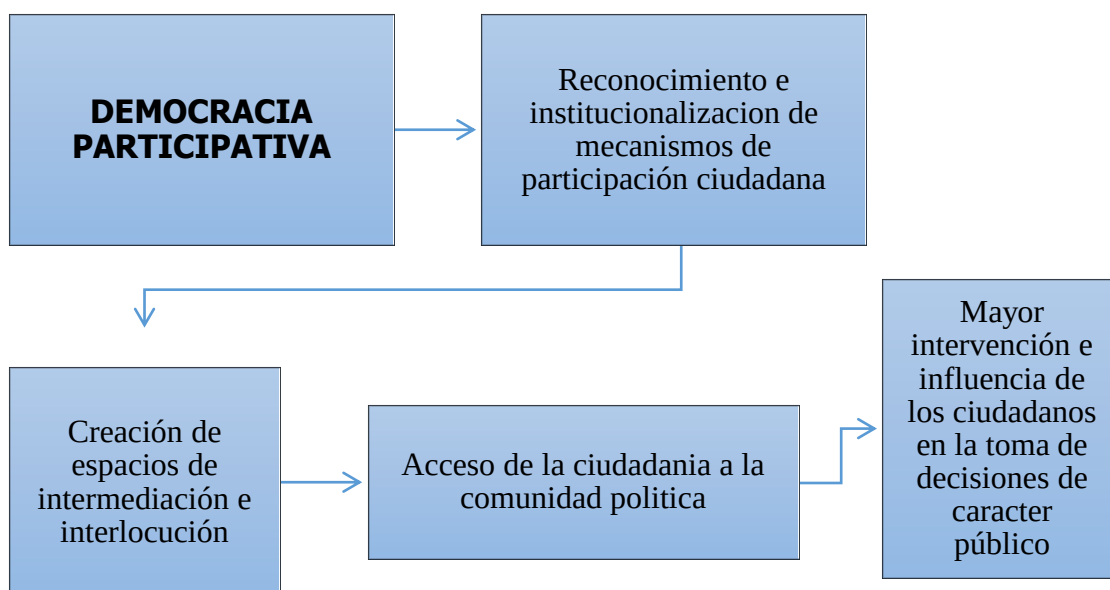
Así entonces, la década de los ochenta se constituyó como una etapa crucial para el posterior desarrollo de la democracia en Colombia y en otros países del mundo, no solamente, por la producción académica proveniente de un amplio sector de científicos sociales que empezaban a rediscutir y redefinir el lugar y el papel del ciudadano dentro de la democracia, sino también, por el espacio que empezó a ganar la participación ciudadana en las agendas nacionales y en las políticas estatales.

Trabajos como los de Pateman (1970), Bobbio (1986), Habermas (1998) y Barbe (1984), entre otros, han llegado a ocupar un lugar preponderante en la literatura política que se ocupa de combinar adecuadamente el principio de representación con el del incremento de la participación política de los ciudadanos, base de la democracia participativa.

Mientras tanto, en Colombia estos fueron los años previos a la constitución de 1991; durante este periodo de tiempo el país se encontraba inmerso en un contexto social y político en decadencia, atravesado por una crisis institucional producto de la incapacidad del gobierno central de solventar las problemáticas de violencia en los territorios, proveniente del conflicto armado, de las guerras entre carteles del narcotráfico, así como, de responder a aquellas relativas a la desigualdad social, escándalos de corrupción, altos niveles del clientelismo, entre otros (Buitrago y Davila, 1990).

Frente a este panorama y habiendo sido alcanzado el país por la ola de democratización y descentralización que se desarrollaba en diferentes partes del mundo, y como resultado de la confluencia de varias dinámicas provenientes de distintos sectores sociales, de la movilización ciudadana promovida por los estudiantes con la llamada Séptima Papeleta, del el proceso de paz con varias guerrillas que demandaban la Constituyente tras varios intentos fallidos de negociación y cese al fuego bilateral entre éstas y la fuerza pública, de “las medidas de sometimiento del narcotráfico a la justicia que refrenaron sus atentados terroristas, de los fallos progresistas de la Corte Suprema de Justicia que hicieron posible convocar una auténtica Asamblea Nacional Constituyente y los decretos gubernamentales que aunque inicialmente pretendieron limitar el contenido y alcance de dicho organismo después lo facilitaron” (Villarraga, 2011. Revista Semana); finalmente en 1991 La Asamblea Nacional Constituyente propuso un nuevo modelo democrático que rompía la tradición de más de 200 años vigente desde la constitución 1886. Este nuevo modelo establecía la institucionalización y regulación de instrumentos de la democracia participativa en el sistema político colombiano.

Esquema 1. Democracia Participativa



Con la nueva Constitución -reformada parcialmente en múltiples ocasiones desde su aprobación- y bajo la ley 134 de 1994 fueron reglamentados y puestos en vigencia mecanismos de control político, participación e integración ciudadana como: 1. El plebiscito 2. El cabildo abierto 3. La consulta popular 4. La iniciativa legislativa 5. La revocatoria del mandato. **(Véase cuadro.1)**

Estos nuevos mecanismos de participación, significaban para Colombia un nuevo despertar en cuanto la democracia. Este nuevo modelo representaba más que la simple introducción y reglamentación de nuevos mecanismo propuestos mediante la ley; constituía, la consolidación de una democracia mucho más incluyente, la institucionalización de nuevas formas de relacionarse entre actores políticos y ciudadanos en la esfera pública, así como, la transformación de la estructura institucional y representativa del país. En pocas palabras parecía que Colombia le abría las puertas a la inclusión, favoreciendo la tan discutida intromisión ciudadana en la esfera pública (Velásquez y Gonzales, 2003).

Cuadro 1. Mecanismos de participación ciudadana

N°	Mecanismo	Reglamentación	Definición
1	Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas	C. Art. 40, 103, 106, 154, 155 y 375. Ley 134 de 1994. Art (s). 2, 27-30, 31.	Es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyectos de ley ante el Congreso, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, [...], para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.
2	Referendo (Aprobatorio, derogatorio)	C. Art. 40, 103 Ley 134 de 1994. Art (s). 3, 4, 5 32, 49.	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.
3	Revocatoria del mandato	C. Art. 40, 103. Ley 134 de 1994. Art (s). 8, 50, 57, 104, 105, 319, 321.	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. <i>Ver Sentencia de la Corte Constitucional C-180 de 1994.</i>
4	El plebiscito	C. Art. 40, 103. Ley 134 de 1994. Art (s). 7, 70-80.	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. (Exequible, en el sentido expuesto en la Sentencia de la Corte Constitucional C-180 de 1994).
5	Consulta popular	C. Art (s). 40, 103, 104, 105, 319, 321. Ley 134 de 1994. Art (s). 8, 50, 57.	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 sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

Fuente: Constitución Política de Colombia 1991, Ley 134 de 1994.

La participación ciudadana paso entonces a ser entendida en Colombia dentro de este modelo democrático como un derecho fundamental que debe ser garantizado, respetado y promovido por las instituciones del Estado. “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 [...]” (Artículo 2. Constitución política de Colombia 1991), “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control

del poder político” (Ibíd, Artículo. 40). (Véase Preámbulo, principios, artículo 40, título IV capítulo I- De las formas de participación democrática-, artículos 318, 323, 324)

No obstante, se discute que a más de veinte años de haber sido proclamada la nueva Constitución se evidencia que el cambio no ha sido el esperado (Guzmán, 2012), “el Constituyente no incluyó mecanismos de participación democrática que permitieran recomponer la relación pueblo-gobernante” (Ibíd, p. 30), que termino generando “una instrumentalización de la democracia participativa como categoría para rebautizar una realidad excluyente y elitista” (Ibíd).

Es así como se dice que la democracia participativa colombiana ha tenido una utilización muy limitada a causa de la poca practicidad de la reglamentación establecida, como por ejemplo “los requisitos y restricciones que impone la Ley 134, el excesivo formalismo que se exige, el presidencialismo que caracteriza la vida política nacional” (Ramírez, 2009, p. 226), u otros como, la situación de violencia que vive el país y que restringe la participación política de los ciudadanos, el clientelismo y la corrupción que afectan a la democracia colombiana, etc (Ibíd).

Es decir que, aunque la regulación sobre democracia participativa recogida en la Constitución de 1991 y las leyes que la respaldan configuran uno de los modelos de democracia participativa más completos y desarrollados de Iberoamérica, lo cierto es que:

La realidad colombiana tanto la económica, como la relativa a la seguridad ciudadana, etc. hacen caer a este modelo en las misma situación que padecen otros países de Iberoamérica que también cuentan con elaborados sistemas de democracia participativa. En otras palabras nos encontramos frente a una situación de alto desarrollo teórico, pero mucho más modesto desarrollo práctico (Ibíd).

Con base en lo anterior, hay quienes han llegado a afirmar que el amplio espectro normativo en cuanto a participación ciudadana que dejo la constitución del 91, no respondía exactamente al deseo estatal consignado dentro de los objetivos de la democracia participativa de permitir a la ciudadanía introducirse en los espacios decisorios del poder público o permitirle tener efectos sobre estos, así como tampoco al deseo de acabar con la corrupción y el clientelismo que venían marcando el sistema político colombiano desde hacía más de medio siglo, y más bien que, la ola modernizadora y democratizadora que

nació en el marco de la descentralización, correspondía mayoritariamente a los intereses particulares de la clase política que buscaba recuperar la credibilidad y legitimidad menoscabada frente a la sociedad, y al mismo tiempo multiplicar sus opciones de poder; y no a un verdadero cambio institucional de trascendencia, capaz de generar los efectos necesarios sobre un sistema político movido bajo las lógicas del clientelismo (Velásquez y Gonzales, 2003).

2.2 Formas de adaptación de la democracia participativa en la cultura política clientelar

El anterior acápite plantea que la participación ciudadana o más bien, la creación de espacios institucionalizados que abrieran la posibilidad de participar de manera formal y activa al conjunto de la ciudadanía, estuvo antecedita por la necesidad de modernizar y democratizar el Estado colombiano, a los ojos de políticas descentralizadoras utilizadas como “medio para descargar al Estado central de funciones y responsabilidades, a fin de volverlo más liviano en su tamaño y en su capacidad interventora” (Ibíd, p. 73).

No obstante, la democracia en Colombia ha tenido que adaptarse a reglas de juego completamente distintas a las que contempla la constitución de 1991 y las leyes que la regulan. Es justamente, en el paso del papel a la práctica que la democracia se transforma y adopta una forma diferente a la que plantea el ideal político sobre el que fue concebida, lo cual suele estar determinado por las condiciones del entorno en el que está se desarrolla.

A este estado de la democracia se le denominara *alteración* y deberá entenderse como los cambios que sufre la democracia cuando pasa de lo normativo -o teórico- al ejercicio práctico. Algunos lo definen como desviación, degeneración o simple adaptación de la democracia. Sin embargo, el termino alteración ofrece mayor claridad respecto a lo que aquí se busca decir; en la medida que plantea la existencia de elementos externos que al ser conjugados generan que “la esencia o forma de algo cambie” (Tomado del diccionario RAE).¹²

¹² Definición tomada del diccionario de la Real Academia Española (RAE)

En términos de la democracia, son las prácticas políticas, las relaciones sociales, los arraigos culturales, etc, del contexto en el que está se desarrolla, los elementos que conjugados, generan la alteración de los ideales democráticos. En el contexto colombiano, adicionalmente se valora el fenómeno del clientelismo, el cual vinculado al funcionamiento de la democracia atraviesa cada nivel de la esfera pública y permea la cultura política, aportando a la transformación del ideal democrático recogido en la constitución del 91.

A continuación, se abordaran algunas de estas particularidades del sistema político colombiano, que han hecho que tanto la democracia como el desarrollo que ha tenido la participación ciudadana en el país tomen un matiz diferente a lo que plantean las ordenanzas constitucionales.

Como ha quedado establecido hasta este punto, la democracia participativa no es otra cosa que un intento de combinar adecuadamente el principio de representación con el incremento de la participación política de los ciudadanos. Por lo tanto, conocer el tipo de representación que ejercen las instituciones democráticas representativas en la formación de una comunidad política, así como, en el acceso de los individuos a ella, permite descifrar el papel que tiene la ciudadanía en la acción política y entender cómo esta gestada la relación entre representantes y representados, en tanto, la representación implica modelos o límites para la conducta del representante que a la vez condiciona la de los representados.

En Colombia tras la Constitución de 1991, la representación política y la forma como se ejerce la misma cambio drásticamente; aspectos como la ampliación de la democracia y el acercamiento de la sociedad a los escenarios de discusión política, generaron importantes transformaciones en la esfera social del Estado y en el tipo de relación que se teje entre representantes y representados; dado que dotó a la ciudadanía de mecanismos orientados a brindarle poderes que no habían sido concedidos hasta la fecha. Los cuales se pensaba brindarían a la población la posibilidad de participar, controlar y exigir efectividad y responsabilidad al poder público (Velásquez y Gonzales, 2003).

No obstante, si bien las transformaciones que se produjeron al interior de las estructuras representativas dieron lugar a una expansión democrática que permitió la conformación de espacios de participación, orientados a lograr mayor influencia por parte de la ciudadanía

en escenarios políticos locales; el contexto en el que se han desarrollado estas transformaciones democráticas, atravesado por costumbre clientelistas, bases sociales inestables y desconfianza, han tendido a generar en la ciudadanía sentimientos de conformismo y rechazo hacia los temas políticos, limitando los alcances que estas transformaciones pudieran llegar a tener en la esfera social.

Así entonces, el clientelismo explicado desde su carácter particularista, como forma de entender las dinámicas estatales a partir de las relaciones que de él se desprenden; ha causado impacto no solamente en el alcance que pudiera tener la ciudadanía desde el ejercicio de la participación ciudadana, sino que ha redefinido el lugar que estos deben ocupar en el sistema político, a la vez que ha permeado la cultura política, convirtiéndose en “el instrumento articulador más concurrido de las relaciones políticas” (Davila y Delgado, 2002, p.321-350).

Al respecto, Buitrago y Davila (1990) señalan que aspectos como la intromisión y consolidación del clientelismo en el sistema político colombiano, su influencia sobre las distintas instancias de participación ciudadana y su presencia en cada esfera del poder público, correspondió a un proceso de insuficiencia política e institucional que tuvo sus albores durante el Frente Nacional, lo cual marcó un antes y un después en las dinámicas sociales y políticas vividas en Colombia, que continúan viéndose reflejadas en el funcionamiento estatal.

Con base en lo anterior, este apartado hace un pequeño paréntesis para referirse al Frente Nacional, en tanto constituyó un periodo crucial en la historia política del país, en el cual reposan algunas de las causas que dieron lugar a la consolidación de una nueva forma de representación política vigente hasta hoy en la sociedad Colombiana.

A mediados del pasado siglo, el periodo del Frente Nacional estuvo marcado por un sectarismo político, una débil presencia institucional, una alta coerción social, y un bajo nivel organizacional, atravesado por un evidente atraso nacional, que obstruía el paso a la modernización y descentralización política del Estado. (Ibíd)

Los referidos autores, plantean que durante ese periodo de tiempo, las relaciones sociales y políticas cambiaron de rumbo respecto al orden instituido. A la vez que el

clientelismo se apoderaba casi completamente de la esfera pública; convirtiéndose para muchos en el soporte principal del funcionamiento del sistema político, al punto que las relaciones sociales y políticas pasaron a tejerse casi exclusivamente mediante el ejercicio clientelista.

Dentro de aquel mapa político se llegó a que la repartición político-administrativa de las instituciones del Estado central y regional, únicamente se daba entre quienes hacían parte de la alianza, excluyendo a quienes no lo hacían y restringiendo la participación política, que ya de por sí era débil; acontecimientos que además de fortalecer la estructura clientelista ya casi inherente al sistema político, abría paso hacia un proceso de descentralización soportado sobre una base de relaciones clientelares (Ibíd, p. 54-58).

Lo anterior fue justamente lo que ocurrió en Colombia terminado el periodo del frente nacional. El proceso de expansión y desconcentración del poder político que se iniciaba hacía lo local, se configuró carente de una estructura unificada y sólida que contribuyera al mejoramiento territorial, ocasionando en su lugar que la descentralización se convirtiera en una oportunidad para que cada personaje político actuara de manera individual e independiente, en lo cual el daño al conjunto de la sociedad respecto a sus necesidades fue aún mayor en la medida en que esta independencia resultó ser entre otras cosas un mecanismo bajo el cual el político ambicionaba recuperar lo invertido en la campaña electoral (Monsalvo, 2011, p. 115).

En palabras de Buitrago y Davila (1990), aun cuando dicho proceso estuvo acompañado de la construcción de nuevos espacios encaminados a fomentar la participación ciudadana como fueron las JAL, las JAC, entre otros. El desorden formal del Estado condujo a que pareciera que se requería el uso clientelista de los recursos para lograr una parcial eficacia política, dando paso a que la ciudadanía, para ese momento más activa y presente en la esfera pública quedara adscrita a las lógicas del clientelismo.

Parte de las consecuencias de lo que se ha dicho hasta ahora, se han reflejado en la cultura política que se ha forjado en el país, aparentemente distorsionada por las lógicas clientelistas. Esta distorsión cultural, ha tenido si se quiere efectos negativos sobre el comportamiento que adopta la ciudadanía en la esfera pública, en tanto, ha generado la naturalización de este tipo de prácticas en el contexto social.

Lo anterior ha ocasionado que los ciudadanos hayan sido tomados como polos pasivos de la acción estatal y en ese sentido, desde el lugar que ocupan resten importancia al ejercicio de la participación en los escenarios de discusión pública, y en la esfera pública utilicen dicha cercanía con los políticos y agentes de Estado, para dar prioridad al cumplimiento de intereses personales o simplemente para satisfacer las necesidades básicas insatisfechas por la gestión estatal.

Otra parte de las consecuencias, se han reflejado en la forma que adopta la representación en Colombia. Reconociendo que diversas formas de ésta pueden llegar a ser institucionalizadas en una dimensión política, social e incluso cultural. Hay quienes sostienen que la representación política en Colombia ha sido distorsionada por la cultura del clientelismo, lo cual manipula la acción política de los ciudadanos y degenera la de los representantes (García, 2003).

Al respecto Guillén y Monsiváis (2014) sostienen que representar no significa hacerse cargo de alguien, en un sentido paternalista; ni tampoco representa quien sólo consulta y sigue indicaciones, argumentando que la representación política encuentra lugar cuando se actúa conforme el interés de los representados, de una manera responsiva hacia ello. Con su argumento demuestra que formas de representación como las del clientelismo no pueden ser consideradas en su ejercicio, una forma de representación política auténtica. (p. 78)

Otros como Manin (1997), en una crítica a la democracia representativa, sostiene que un sistema que promueve una suerte de elitismo meritocrático, fundamentado en el intercambio permanente de los representantes con la opinión pública, en donde existe la necesidad de justificar las decisiones adoptadas y de someterse al veredicto popular en las urnas; genera distorsión en la acción del representantes y en la manera como se acerca a los representados, en tanto la democracia pasa a ser vista como una empresa en donde la mercancía son los votos y los clientes los ciudadanos votantes.

En perspectivas, dichas circunstancias le han dado a la representación política en Colombia un carácter particularista, que omite las necesidades del conjunto de la sociedad, para concentrarse en agradar a un sector en particular, del cual los jefes políticos buscan obtener respaldo electoral suficiente para asegurarse un lugar en la esfera del poder público,

(Monsalvo, 2011). En donde los representantes actúan más como delegados de un grupo social que como los encargados de velar por el bienestar de la mayoría (García, 2003).

Esto ha ocasionado que en la literatura política algunos autores se atrevan a calificar el clientelismo como la forma predominante de representación política en Colombia, en tanto, los intereses privados son puestos por encima de los de la mayoría. García (2003), lo plantea en los siguientes términos:

En la actualidad el representante responde a aspectos más puntuales, en la medida en que busca dar al ciudadano cierta seguridad de que sus intereses son reconocidos y serán tomados en cuenta por el Estado [...] se tiende a una personalización de la relación de representación, esto supone que la representación pase de un carácter absolutamente general a otro más cercano a una forma de relación clientelista. (p. 26)

Lo anterior, suscita en el ámbito de la participación y la democracia el impacto que logra tener el clientelismo en la capacidad interventora de los ciudadanos dentro de los procesos de decisión, lo cual, por un lado advierte de la importancia que tiene la significación cultural en las prácticas sociales y políticas, en donde la lectura de la realidad interviene en el significado y uso que los actores sociales y políticos le dan a las instituciones (Ibíd); y por otro lado, demuestra que bajo las lógicas del clientelismo “la interlocución de los agentes participativos y de la ciudadanía con las autoridades municipales se desarrolla en forma atomizada y atiende a los intereses particulares antes que al bien colectivo” (Velásquez y Gonzales, 2003, p. 109).

Las consecuencias se visto reflejadas en las limitaciones que han tenido las disposiciones normativas que respalda la ampliación de la participación ciudadana, al encontrarse frente a un marco legal muy amplio pero a su vez rígido, que omite las necesidades y particularidades de los territorios, al tiempo que coarta el desarrollo de los liderazgos, dificultando así la puesta en marcha de iniciativas e intervenciones sociales (Ibíd). Aspectos que logran marcar la diferencia entre el “país formal” y “país real” (Ibíd, p. 96), dadas las ambigüedades que en ambos se presentan.

En contraste, pese a las dificultades que se han podido identificar en el contexto social y político en el que se ha venido desarrollando la democracia participativa en Colombia, dicho modelo democrático abrió la posibilidad de ampliar la participación ciudadana y

cambiar aspectos de la organización y estructura bajo la cual estaba constituido y reglamentado el país. Lo cual propicio la apertura de diferentes espacios de participación e intermediación que dieron lugar a la formación de nuevos lazos entre los entes representativos del gobierno y la ciudadanía, entre los que se ubican las JAL, las cuales serán tratadas en el siguiente acápite.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS JAL COMO NUEVO ACTOR DE LA DEMOCRACIA EN COLOMBIA

De acuerdo a la descripción propuesta anteriormente, esta corresponde al contexto social y situaciones que dieron lugar al nacimiento y entrada en vigencia de las JAL, cuyo objetivo dentro del marco general de ampliar y fomentar la participación ciudadana, consistía según la ley 11 de 1986 en “asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional”¹³.

En este sentido, cabe destacar que en el marco de la democracia participativa lo local se configuro como el eje central para el desarrollo de las relaciones que se producen en el espacio público entre instituciones públicas, agentes del Estado y ciudadanía. Esta preeminencia de lo local en el modelo referido, apareció como tal en los años sesenta y setenta del siglo pasado, como parte del proceso de descentralización en el que dicho ámbito empezó progresivamente a cobrar importancia y popularidad en los Estados nacionales.

La participación ciudadana paso entonces a ser reconocida en el ámbito local como un mecanismo democrático que facilita la interacción entre figuras estatales y ciudadanía; que promueve el acercamiento entre la estructura social y de poder; y que entre otras cosas, ofrece herramientas para ejercer control e influir en las decisiones que se toman en la esfera pública. (Ceballos y Martin, 2001) “El fortalecimiento de la democracia local es siempre mencionado como uno de los objetivos centrales del proceso de descentralización, que se inició en el país desde mediados de los ochenta” (Ibíd, p.11).

Las potencialidades que entraña el debate conjunto de temas de interés general, el implicar a la ciudadanía en los procesos de gobierno, el exhortar una actitud política activa por parte de los ciudadanos ha llevado a que los gobiernos locales establezcan ejercicios de participación, muchos de ellos de corte

¹³ Ley 11 de 1986, “Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales”, fue el primer reconocimiento legal que se le dio a las JAL mediante el cual quedaron consignadas y fueron reglamentadas las funciones que debían desempeñar en las comunas y corregimientos para lograr su efectivo funcionamiento en el escenario público (Art. 16, 17, 18, 19, 20, 21).

deliberativo que, por un lado, desarrollen habilidades cívicas y por el otro, brinden mayor legitimidad a los procesos de gobierno. (Vásquez, 2013, p. 14)

Dentro de este mapa político, las JAL aparecen como un mecanismo formal de participación a nivel local –titularidad que le corresponde a aquellos mecanismos que están explícitamente previstos en la ley para la promoción de la participación ciudadana y comunitaria en el nivel local¹⁴- destinado a la promoción y ampliación de la participación ciudadana, a cargo velar por los intereses y necesidad de las comunas o localidades a las que representan (Ibíd, p. 12).

Estos atributos hacen de las JAL un espacio privilegiado dentro del ámbito local, en tanto recogen normativamente los ideales entorno al propósito de democratizar y descentralizar el Estado colombiano¹⁵. En primer lugar, en cuanto que facilitan la interacción entre ciudadanía y administración municipal; en segundo lugar dado que ofrecen a los ciudadanos la posibilidad de intervenir en la política local, y proporciona herramientas para decidir de los asuntos públicos; y por último, en tanto que fomentan el interés de los ciudadanos por participar e informarse respecto a las problemáticas de la comunidad en la que habitan. No obstante, el contexto social y escenario político en el que estás han venido funcionando ha podido influir significativamente en la dirección que hayan podido tomar dentro de la política local.

Siguiendo esta idea, para lograr un estudio que desde lo cotidiano nos aproxime a la realidad de esta corporación pública, se requiere atravesar la frontera de lo legal e institucional y remitirse a estudios previos hechos al tema, en los que se contemplen como se ha venido haciendo hasta ahora, aspectos que van más allá de lo normativo, es decir, aquellas particularidades del sistema político, que al igual que en la democracia producen alteraciones que transforman el ideal previsto bajo la norma.

En concordancia, este acápite inicia haciendo un acercamiento al marco normativo e institucional que delimita las funciones y reglas del juego bajo las que están regidas las

¹⁴ La mayoría de estos canales fueron creados y/o reglamentados por ley en el periodo posterior a la constitución de 1991 en un esfuerzo por cumplir- al menos en términos formales- con el objetivo de fortalecer la llamada dimensión participativa del régimen democrático colombiano. (Ibíd)

¹⁵ Fenómenos como la descentralización municipal constituyen una premisa fundamental para el encuadramiento de la apropiada participación, por la mayor cercanía de los centros de decisión con el ciudadano.

JAL. Este marco es un punto de referencia en el proceso descriptivo que busca acercarse a la realidad política de esta corporación pública, en el cual se define el propósito constitucional con el que fueron creadas y a partir de ahí se intenta establecer qué tanto se han alejado del objetivo bajo el que fueron creadas.

Así las cosas, el segundo acápite está enfocado a la descripción de los cambios que hayan podido tener las JAL en el escenario político local. Para ello se consideran algunos aspectos del entorno en que se desenvuelven, que posteriormente permitan determinar cómo estos aspectos pueden haber influido en la forma que éstas adoptan dentro de la política local, en relación con las funciones que ejercen, el desempeño que tienen como corporación pública y las dinámicas que se desarrollan al interior de la misma, finalmente se valora la situación en la que se encuentran las JAL dentro de la política local.

3.1 Función de las JAL a nivel local: Promoción y ampliación de la participación ciudadana y representación Política local

Las juntas administradoras locales son corporaciones públicas creadas con el propósito de promover la participación local e involucrar a los ciudadanos en los asuntos de la gestión municipal, siguiendo el precepto de que ningún órgano consigue identificar los problemas y necesidades de la colectividad mejor que quienes la integran¹⁶.

En este sentido se observa que desde el marco normativo este espacio de promoción y ampliación de la participación ciudadana, significó un importante avance en el fortalecimiento de los mecanismos de participación democrática implementados a nivel local, dado que las nuevas formas organizativas y la cercanía entre representantes y representados que supuso el nuevo modelo democrático participativo, hicieron de las JAL un valioso instrumento de descentralización administrativa para la prestación de servicios municipales, o por lo menos, así quedó contemplado ante la ley.

¹⁶ **Artículo 260.** Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale. (Constitución Política de Colombia 1991). **Artículo 261.** Ningún cargo de elección popular en corporaciones públicas tendrá suplente. Las vacancias absolutas serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en orden de inscripción, sucesivo y descendente. (Ibíd)

Lo local es un escenario de representación y gestión políticas. Los Estados nacionales son demasiado pequeños para controlar los flujos globales de poder y demasiado grandes para representar la diversidad de intereses sociales y de identidades culturales. Por eso, entre otras cosas, ha perdido legitimidad como institución representativa. En cambio, el nivel local tiene una mayor capacidad de representación y de legitimidad a ojos de la población y posee mayor flexibilidad y adaptabilidad a las exigencias de la globalización. (Velásquez y Gonzales, 2001, p. 20)

Así también, se debe reconocer que el modelo democrático participativo, bajo el cual fueron reglamentadas constitucionalmente las JAL, se caracterizó entre otras cosas por generar en las personas expectativas en cuanto a la posibilidad de proponer alternativas en el espacio público e intervenir en los procesos de planeación, etc (Velásquez, 2003). Lo anterior, cobro validez para las JAL tras el reconocimiento formal que tuvieron con la constitución del 91 por medio del artículo 318, el cual las dotó de funciones definidas a partir del uso de infinitivos verbales como “participar, vigilar, formular, distribuir, ejercer” (Nader. R, 2011).

La creación de estos espacios buscó una cercanía y una mayor participación del ciudadano en los asuntos locales. A través de la elección popular de los miembros de estas corporaciones, propuesta en la constitución del 1991, se pretendió ampliar los canales de participación de los ciudadanos y al mismo tiempo quebrantar la fuerte incidencia que, hasta entonces tenían los concejales en su conformación. (Davila y Delgado, 2002, p. 333)

Se esperaba entonces que el papel que desempeñarían las JAL sería determinante en la “formulación, ejecución y control de las decisiones administrativas que se toman para la prestación de servicios públicos, el cumplimiento de los cometidos estatales y la efectividad de los derechos de los ciudadanos pertenecientes a la comunidad” (Nader. R, 2010, p.77). En especial, debido a su cercanía con las bases sociales, lo cual se esperaba terminaría convirtiéndolas en un importante espacio de discusión para la delimitación de las políticas públicas del nivel local.

La labor de las JAL debe enmarcarse dentro de un contexto integrador de todos los actores sociales, bajo el emblema de otorgar eficiencia y eficacia en el proceso institucional de éstas, lo cual exige entre otros componentes la vinculación de los ciudadanos a los procesos de gestión. (Ibíd, p. 79)

Pese a lo anterior, las JAL como espacio que buscaba configurar un esquema de gobierno local para efectos de mejorar la participación ciudadana y a su vez descentralizar

las funciones administrativas; cuyo origen constitucional se remonta al Acto Legislativo Nro.1 de 1968 y posteriormente a la Ley 11 de 1986, quedaron reglamentadas tras la entrada en vigencia de la constitución del 91de la siguiente manera:

La información a continuación presentada, correspondiente al Marco Legal de las JAL fue tomada de “la constitución política de Colombia de 1991”, la “ley 136 de 1994” y el libro “Participación y Fortalecimiento Institucional a Nivel Local en Colombia” (Ceballos et al, 2001, p. 150-152) .

Marco Legal de las JAL

Creación de Comunas	
Constitución Nacional	
Art. 318.	“Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales”.
Creación de las Juntas Administradoras Locales	
“En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley”	
FUNCIONES	
1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.	
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.	
3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.	
4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.	
5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.	
Fuente: Constitución Política de Colombia de 1991	
Ley 136 de 1994 (A partir del Art. 117 hasta el 140)	
“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”	

Art. 119. (Modificado por el art. 42, Ley 1551 de 2012)	
INTEGRACIÓN Y PERIODO	
“En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora Local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de cuatro (4) años que deberán coincidir con el período del alcalde y de los Concejos Municipales. Los miembros de las Juntas Administradoras Locales cumplirán sus funciones ad honorem”	
Art. 131. “Además de las que les asigna el artículo 318 de la Constitución Política”.	
FUNCIONES	
1. Presentar proyectos de acuerdo al Concejo Municipal relacionados con el objeto de sus funciones.	
2. Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.	
3. Promover, en coordinación con las diferentes instituciones cívicas y juntas de acción comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales.	
8. Rendir concepto acerca de la convivencia de las partidas presupuestales solicitadas a la administración o propuestas por el alcalde, antes de la presentación del proyecto al Concejo Municipal [...].	
9. Ejercer, respecto de funcionarios de libre nombramiento y remoción que ejerzan funciones desconcentradas, en la respectiva comuna o corregimiento, los derechos de postulación y veto, conforme a la reglamentación que expida el Concejo Municipal.	
14. Elaborar el plan de inversiones de la respectiva comuna o corregimiento en los casos en que este haya sido adoptado por la administración municipal [...].	
15. Presentar un Pronunciamiento debidamente aprobado por la Junta administradora local, de carácter no vinculante, acerca de los efectos de las rutas de transporte, construcción de nuevos centros comerciales, hospitales, clínicas, colegios, universidades, hoteles, hostales, funcionamiento de bares, discotecas, dentro de la comuna o corregimiento [...].	
Art. 135. FUNCIÓN DE CONCERTACIÓN	
“Las Juntas Administradoras Locales promoverán reuniones con asociaciones cívicas, profesionales, comunitarias, sindicales, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, cuyo radio de actividades esté circunscrito a la respectiva comuna o corregimiento, a fin de consultar prioridad en la inversión o ejecución de obras públicas que sean de su cargo”.	

Fuente: Ley 136 de 1994

Disposiciones especiales del distrito capital	
Constitución Nacional	
Art. 323.	En cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para períodos de tres años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población

	respectiva.
Art. 324.	Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población. Sobre las rentas departamentales que se causen en Santa Fe de Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República. Tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de esta
Ley 1ra de 1992 “Por la cual se provee a la organización y funcionamiento de las juntas administradoras locales, en el Distrito Capital”. (Derogada por el art. 180, Decreto Ley 1421 de 1993)	

Fuente: Constitución política de Colombia de 1991 y ley 1ra de 1992

A continuación se hacen algunas observaciones en cuanto al marco legal bajo el cual están reglamentadas las funciones que ejercen las JAL, éstas se hacen teniendo en cuenta 1. El diseño institucional sobre el que está configurado este espacio de participación local y 2. El contexto en el que se desenvuelven. Por consiguiente, se parte de retomar algunos aportes investigativos hechos al tema, los cuales desde una mirada crítica logran profundizar en aspectos que debelan la realidad política de esta corporación pública. Entre estos se destacan las investigaciones realizadas por García. M (2003), Davila y Delgado (2002), Velásquez y Gonzales (2003), Nader. R (2010).

Partiendo del punto referente al diseño institucional, se establece que la mayoría de investigaciones que discuten entorno a este tema han llegado a concluir que se trató de un diseño institucional *pobre*, “carente de una capacidad vinculante en relación con la actividad administrativa del Estado” (Nader. R, 2010, p. 77), que no respondía al propósito de hacer de éstas un instrumento poderoso de representación territorial -concertación, decisión, gestión- en el nivel local; y que en ultimas termino restringiendo el campo de acción de esta corporación pública a funciones meramente consultivas, haciendo de éstas un “emblema meramente formal, desenfocado, en relación con el aspecto teleológico de la norma”. (Ibíd)

En el régimen de las juntas administradoras locales dentro de la generalidad de los municipios, se observa a partir del estudio de cada una de las funciones asignadas a las JAL, la existencia de funciones que se subsumen bajo un esquema meramente propositivo, recomendante, que bajo un viraje verbal no se

ajusta al carácter decisional que deben tener estas corporaciones para predicar una verdadera descentralización local. (Ibíd)

Velásquez y Gonzáles (2003) añade que la forma como quedaron definidas las funciones que ejercen las JAL, en cuanto al reducido papel de iniciativa y fiscalización que les delego la norma; se debió a la poca disposición de los agentes gubernamentales de promover la participación y crear condiciones reales para su ejercicio, específicamente, en cuanto a la incidencia que se le permite tener a los ciudadanos en los espacios de toma de decisión política.

A lo anterior deberá sumársele, el segundo punto de este análisis, referente al contexto y escenario político en el que éstas se desenvuelven. El cual como quedo definido en el anterior apartado, permanece imperando de una cultura social y política distorsionada, basada en relaciones y costumbres clientelistas, en formas de representación particularistas, en sentimientos de rechazo y desconfianza hacia los temas políticos, etc.

Bajo esta perspectiva, debe recalcar que el clientelismo es un fenómeno que forma parte de la política en Colombia, y que se ha convertido en una práctica casi cultural que atraviesa la sociedad e influye en la manera de hacer política, aún pese a los cambios estructurales e institucionales que ha tenido el país durante los últimos años. (Davila y Delgado, 2002, p. 321)

Así entonces, se logra esclarecer que si bien el marco legal sobre el que quedaron reglamentadas las JAL las ubicó en una posición favorable a nivel local debido al vínculo que les permite establecer con las bases sociales; propiciando que como instancia de participación lograsen efectivamente convocar a buena parte de la ciudadanía, el bajo grado de autonomía política y alcance legal con el que cuentan, ha hecho de esto un punto a favor del clientelismo, convirtiéndolas en un lugar ideal para la estimulación y reproducción de procesos de este tipo.

Por el momento la labor de las JAL es mas de vigilancia y de control en relación con la prestación de servicios municipales y la construcción de obras, que de estricta gestión administrativa. Por cuanto carecen de personería jurídica, de capacidad para celebrar contratos, de organización administrativa (planta de personal) y de iniciativa en la ordenación de los gastos [...]. (Ceballos y Martin, 2001, p. 152)

García. M. (2003) Lo plantea en los siguientes términos “Las JAL al carecer de una verdadera dimensión política, y de una capacidad efectiva de toma de decisiones, han terminado siendo un espacio potencial para la reproducción de los esquemas de intermediación clientelistas” (p. 65).

En este sentido, de acuerdo con lo que han mostrado las investigaciones se afirma que las JAL han pasado a formar parte del esquema de relaciones clientelistas que prima al interior del sistema político Colombiano. Lo cual, ha contribuido a que el rol que ejercen los miembros que conforman este espacio de representación y promoción de la participación ciudadana se transforme en lo que algunos han llegado a definir como “un intermediario electoral de las redes políticas que operan a nivel municipal” (Ibíd, p. 63).

Otros como en el caso de Gutiérrez Sanín señalan en cuento al papel de intermediación que ejercen los líderes barriales en función de las redes políticas clientelares, que quienes integran este tipo de espacios aprovechan la cercanía con las comunidades, para ejercer dicha función, dado que cuentan con información de los potenciales votantes, en tanto participan de los mismos espacios de socialización y conviven dentro de los mismos sectores, lo cual les facilita enterarse de las problemáticas y necesidades que afectan a la comunidad; conocimiento que aprovechan en función del sostenimiento de las redes de clientela y los jefes políticos.

En síntesis, la información recogida plantea que 1. El marco legal bajo el cual quedaron reglamentadas las JAL no correspondía al deseo de hacer de estas un espacio de promoción y ampliación de la participación ciudadana con poder para representar los intereses de una comunidad 2. La forma como quedaron diseñadas institucionalmente, aporó a que su alcance quedara limitado debido al bajo poder de influencia que se les dio en los escenarios de decisión pública 3. El contexto político en el que se desenvuelven facilitó la estimulación y reproducción de procesos de tipo clientelistas 4. Finalmente el papel que adoptan los ediles y líderes barriales diluye el propósito de canalizar las demandas y representar los intereses y necesidades de una comunidad en cuanto que funcionan a favor de las redes políticas locales.

Desde este punto de vista se puede concluir que el clientelismo en lo que respecta al proceso de democratización y ampliación de la participación ciudadana, ha influido

significativamente en que a la fecha, estos procesos no hayan tenido el alcance esperado en términos de dotar a la ciudadanía de la capacidad efectiva de intervenir y tomar decisiones, ocasionando que la participación haya quedado rezagada mayoritariamente a la intervención electoral y a que en casos como el de las JAL exista un bajo nivel de apropiación de estos espacios por parte de la ciudadanía.

3.2 Cooptación de las JAL por parte de la cultura política clientelar

El anterior acápite plantea que las JAL como corporación pública han sido alcanzadas por las lógicas del clientelismo, entre otras cosas, debido a la forma como fueron diseñadas institucionalmente y al contexto social y político en el que se desenvuelven. Así mismo, establece la manera como este fenómeno ha conseguido influir en las funciones que ejercen los miembros que conforman este espacio y transformar el papel que cumplen en los escenarios políticos locales.

Siguiendo esta idea, el presente apartado intenta definir el papel que adoptan las JAL en la política local referente a las prácticas de intermediación clientelista que pasan a ejercer en favor de las redes políticas clientelares. Lo anterior, con el propósito de acercar al lector a la realidad política de esta corporación pública y determinar qué efectos ha podido tener este fenómeno en la participación ciudadana y en el desempeño de los ediles a nivel comunal y en ese sentido conocer en qué medida la cultura política clientelar ha podido afectar este espacio creado con el objetivo de ampliar y promover la participación ciudadana.

Ahora bien, el lector podrá estar preguntando a qué se hace referencia cuando se ocupa el termino cultura clientelar, al respecto Caciagli ofrece una definición acertada en la que sostiene en un primer momento que “el clientelismo en sus formas vertical u horizontal, constituye una cultura política”, inicia entonces definiendo la cultura política como una red de relaciones, Caciagli (1996):

La cultura política se sostiene en ideas y valores, en símbolos y normas, en mitos y ritos compartidos por una comunidad que forjan una mentalidad. Se expresa en comportamientos concretos y reiterados, en redes de estructuras materiales o psicológicas que elaboran y transmiten esa cultura, que no es un abanico de creencias, sino un código simbólico que adquiere sentido en un

contexto social y que guía y condiciona el pensar, el actuar y el sentir de los actores políticos. (p. 14)

Bajo esta consideración explica que la manera como la sociedad interioriza, asume y acepta como parte del ejercicio político las prácticas y relaciones clientelares, basadas en la promoción y aceptación del uso imparcial de los recursos públicos de conformidad con los intereses de las redes políticas locales, permite que el clientelismo pase a constituirse y entenderse como parte la cultura política, la cual se cristaliza en lo que aquí se ha denominado una cultura clientelar.

Hay que subrayar qué modelos de comportamiento, qué relaciones entre elegidos y electores y qué principios reguladores respetados por todos conforma parte de un conjunto de hábitos socialmente compartidos. Este conjunto tiene tradición y forja una mentalidad, es decir, constituye una cultura. El clientelismo es una cultura política. (Caciagli, 1996, p. 23)

Por consiguiente, este acápite inicia refiriéndose al fenómeno del clientelismo desde su vínculo cultural con la democracia, debido que para llegar a dar cuenta de los efectos que éste haya podido tener sobre la función que ejercen las JAL en el marco de la democracia participativa es menester conocer aspectos de su funcionamiento que hasta ahora no fueron desarrollados.

En este sentido, se parte de reconocer la capacidad que ha mostrado tener el clientelismo para mantenerse en funcionamiento aún frente a la ola de democratización y modernización que suponía lograría desintegrarlo y desaparecerlo. Antes bien, lejos de ser esto una realidad, se ha comprobado que pese a las transformaciones del país y su inserción económica en el mundo capitalista, el clientelismo persiste, se reproduce, se transforma y se adapta a los cambios institucionales (Guerrero, 2013).

El clientelismo se ha adaptado a diferentes momentos históricos y ha permanecido como una característica central de la vida política colombiana. Su permanencia en la trama de reacciones de una sociedad urbana y moderna, ha generado un sentimiento de sorpresa para quienes sustentaban la tesis de que el clientelismo sobrevivía por una serie de condiciones pre-modernas de la sociedad colombiana. (Davila y Delgado, 2002, p. 321)

Con base en lo anterior, hay quienes han llegado a sostener que el clientelismo es un fenómeno compatible con la democracia dada la capacidad de adaptarse a los entornos políticos, económicos y culturales cambiantes que ésta supone. Sobre esta misma línea

otros autores proponen que “el clientelismo no sólo es compatible con la democracia, sino que [...] contribuye decididamente a su consolidación y buen funcionamiento”. (Paladino, 2014, p. 110).

Este tipo de afirmaciones han dado lugar a que los estudios sobre dicho fenómeno se dividan en dos corrientes que se contraponen entre sí; quienes lo consideran una condición necesaria para el buen funcionamiento de la democracia (Instrumental), y quienes lo consideran una terrible deformación de la misma (Sociocultural)¹⁷; las primeras lo relacionan con su capacidad de distribución de bienes y servicios públicos, de movilización ciudadana, de articulación del sistema político, etc; y las segundas lo definen como, una enfermedad del cuerpo social, antesala de la corrupción, vicio del sistema político y causal de la debilidad institucional e incluso producto de la crisis de los partidos tradicionales (Ibíd).

En Colombia los hallazgos en la literatura señalan que la producción académica sobre clientelismo se ha inscrito predominantemente en una aproximación negativa:

De las 74 fuentes analizadas, 44 mostraron tener una postura negativa sobre el fenómeno y 20 lo observaron en clave positiva. Las 10 fuentes restantes no fueron posibles de clasificar dada la naturaleza del trabajo, en tanto que eran reseñas o estados del arte. (Guerrero, 2013, p. 7)

Dicho esto, desde este trabajo de grado se sostiene que aun cuando el clientelismo logra actuar como “articulador entre el sistema político institucionalizado y el funcionamiento y normas que regulan el ejercicio de la política, a través de las relaciones de cliente” (Buitrago y Davila, 1990), de lo cual derivan sus alcances en el sistema político. La forma como se presentan las relaciones que de él surgen, impiden desde la verticalidad de sus relaciones la emergencia de relaciones horizontales compatibles con el ejercicio democrático participativo (García. M, 2003), lo cual en un contexto de coerción estructural refuerza la subordinación del ciudadano al sistema y entorpece el desarrollo de la democracia.

¹⁷ “Combes señala que la preocupación por los efectos negativos del clientelismo en la calidad de la democracia corresponde a la posición instrumental, mientras que la sociocultural está más abierta a considerar que no hay una incompatibilidad fundamental”. (Paladino. M, 2014)

El énfasis que se hace en cuanto a las divididas percepciones que se tienen del clientelismo en el sistema político es debido a que en Colombia la prevalencia de este fenómeno en la democracia ha ocasionado, por una parte la aceptación social de este tipo de prácticas clientelista, consideradas por un amplio sector de la sociedad como una condición necesaria para el acercamiento o vinculación de los ciudadanos a la esfera pública y en ese sentido para el buen desarrollo de la democracia, y por otra parte el rechazo hacia los efectos que estas prácticas tienen en la sociedad, dado que sus consecuencias repercuten en la calidad de vida de las personas y por lo tanto también en la calidad de la democracia. Al respecto Davila y Delgado (2002) establecen que “la ininterrumpida presencia del clientelismo obliga a ver este fenómeno, no como una enfermedad del sistema político, sino como una relación que por mucho tiempo ha generado un mecanismo de interacción o de intercambio entre diferentes sectores sociales” (p. 326).

Esta situación ha contribuido a que este tipo de esquemas clientelistas hayan conseguido cooptar en el marco de la democracia participativa espacios creados con el propósito de acercar a la ciudadanía a la esfera pública y de vincularla los espacios de decisión política entre los que se encuentran las JAL. Así como también, han favorecido su reproducción y fortalecimiento principalmente en el ámbito de lo local, aun pese a los cambios que supuso la constitución de 1991.

Dado los cambios que ha sufrido Colombia desde la constitución de 1991 y a pesar de que esta reforma pretendía ser un pacto refundacional para superar la vieja política, el clientelismo o se adecuó a este nuevo escenario y acabó por adaptarlo a sus requerimientos para continuar siendo parte fundamental de la manera de hacer política en Colombia. (Ibíd)

De acuerdo con Davila y Delgado (2002) el clientelismo en cada sistema político, asume formas específicas y rasgos particulares. En el caso colombiano se reconocen tres tipos de clientelismo, resultado de los procesos de cambio a los que ha tenido que ceñirse este fenómeno para adaptarse y mantenerse vigente en diferentes momentos de la historia política del país, estos son el clientelismo tradicional, moderno y de mercado.

Este último, denominado por Davila y Delgado como clientelismo de mercado es el resultado de los cambios institucionales y políticos que trajo consigo la puesta en marcha de la constitución del 91. Por lo tanto el proceso de adaptación al que tuvo que ceñirse este

modelo clientelista con el fin de ajustarse a las condiciones del nuevo modelo democrático estuvo acompañado de la vinculación de nuevos y diferentes actores, así como de otro tipo de prácticas y formas de relacionarse, que dentro del esquema clientelista le permitieron continuar con su desarrollo al interior del sistema político colombiano. En este sentido, los cambios que registra la manera como se manifiesta este fenómeno en la democracia se reflejaron principalmente en las instancias de las que se sirve para su funcionamiento.

Bajo esta perspectiva, la relación de este modelo clientelar con las JAL deriva de la forma como se desarrolla en el marco de la democratización y modernización del Estado colombiano. En primer lugar, en cuanto que la intermediación en este nuevo modelo es ejercida por líderes barriales, o personajes que “tienen acceso a los ejecutivos municipales y departamentales y a algunos recursos burocráticos, de información etc” (Davila y Delgado, 2002, Cuadro. 1), definidos como intermediarios y jefes; en segundo lugar dado que su papel de “articular redes locales y en ocasiones regionales” (Ibíd) permanece sujeto a redes políticas “pequeñas, inestables, fragmentadas” (Ibíd); y por último en tanto la representación que define este nuevo modelo, responde a la creciente faccionalización de los partidos, por lo cual es de tipo particularista y solo busca representar a pocos electores (Ibíd).

En este margen de ideas las JAL que representan apenas una pequeña parte del sistema político, pasan a ocupar el lugar de intermediarias de las redes políticas clientelares en el nivel local, debido al alto dinamismo y capacidad de movilización ciudadana con que cuentan; ideal para los jefes políticos que encabezan las redes políticas de clientela y que buscan, ya sea, acceder o perpetuarse en la esfera del poder público (Monsalvo, 2011).

En este sentido, el edil pasa de ser el representante de su comunidad frente a la administración municipal, para convertirse en el representante de los intereses particulares de los políticos que dirigen las redes clientelares, por medio del ejercicio de intermediación que es llevado a cabo desde la cercanía que guarda con la ciudadanía que los elige. (García, 2003)

Esta situación deja a las JAL desempeñando principalmente la función que se ha denominado de gestión. Es decir que los ediles operan básicamente como intermediarios entre la ciudadanía o sus redes políticas y la administración distrital o municipal. (Ibíd, p. 64)

Gutiérrez Sanín añade en cuanto al tema, que en la manera actual como son concebidas las relaciones de clientela, el intermediario ha pasado a ocupar el lugar del patrón frente a las comunidades, en tanto resulta ser alguien capaz de conectar a quienes necesitan los bienes y servicios con quienes pueden dárselos, en función de recibir algunos beneficios.

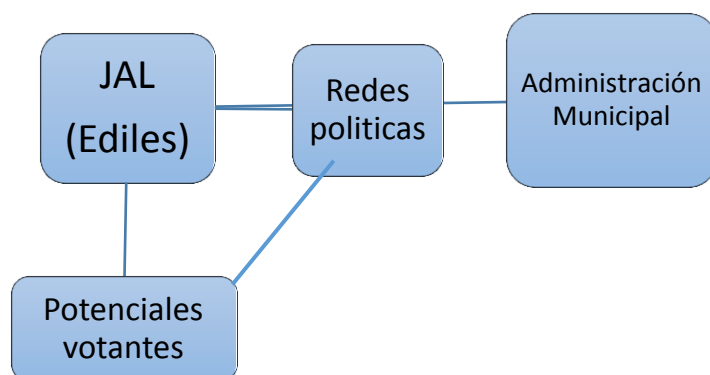
Paladino (2014) en el artículo titulado “¿A quién representan los intermediarios? Reflexiones acerca del campo clientelar y sus efectos sobre representantes y representados” ofrece una definición del intermediario que se ajusta a la del papel que han venido desempeñando los ediles en función de la redes políticas locales:

El intermediario no es de antemano un agente del partido ni de los clientes, es un *híbrido* que se identifica al mismo tiempo como representante del partido ante la base y como representante de la base ante el partido. Vive la dualidad de ser a la vez militante y vecino, compartir la esfera de socialización y la vida cotidiana de los clientes e insertarse de manera más discontinua –pero fundamental– en la vida interna de los partidos políticos y agencias gubernamentales. (Paladino, 2014, p. 117)

Por su parte García (2003) reafirma el planteamiento de que es debido al bajo grado de autonomía política con el que cuentan las JAL, que el papel que ejercen los miembros que integran estos espacios se ha visto forzado a adoptar la forma de intermediario. Lo cual para esté supone “el establecimiento de vínculos entre la ciudadanía y sus redes políticas y las entidades públicas o administración municipal”. (Ibíd, p. 65) (*Véase esquema 2*)

Esta tarea supone que el político gestiona unos intereses y necesidades particulares ante las entidades del municipio haciendo uso de sus vínculos personales. El edil entra a desempeñar entonces una función de intermediario entre sus redes políticas y los recursos de la administración pública. (Ibíd, p. 65)

Esquema 2. Intermediación de las JAL



Por otro lado, Monsalvo (2011) expone que dicha intermediación se produce en diferentes niveles, es decir que así como el clientelismo político escala en las diferentes esferas del poder público, el lugar del intermediario es en igual medida proporcional al cargo al que aspira el jefe político que encabeza las redes de clientela. Así entonces, establece que existe una estructura clientelista que opera en la búsqueda de obtención de votos a nivel estatal, la cual atraviesa los diferentes niveles del poder público, y permite entrever que las bases del clientelismo reposan en la labor que ejercer los líderes barriales, ediles y ex políticos.

Considerando lo anterior, es posible inferir que bajo las lógicas del clientelismo el eslabón más bajo o más cercano a las bases populares no necesariamente es el más débil - aun cuando su poder político es limitado- debido a que cuenta con una alta capacidad de movilización ciudadana. Lo contrario ocurre con los eslabones más altos, en los cuales el poder político es amplio, pero la capacidad de movilización y captura de votos, en la mayoría de los casos permanece sujeta a la labor que ejercen los niveles inferiores. Esta situación plantea la interdependencia que existe entre los diferentes niveles que conforman la estructura de relaciones clientelistas.

Un buen ejemplo podría ser el caso de las candidaturas al senado de la república, denominadas por Monsalvo (2011) como “candidaturas de segunda categoría” (Ibíd. p. 99), en cuanto que el poder político de este cuerpo colegido es amplio. Sin embargo, en época electoral los candidatos se ven en la obligación de recurrir a líderes barriales, ediles y en

general agrupaciones sociales que poseen un amplio poder de movilización ciudadana, para poder alcanzar sus metas electorales.

Sobre estas consideraciones, algunos como Buitrago y Davila (1990) y Monsalvo (2011) entre otros, han llegado a catalogar el congreso de la república como uno de los principales reproductores de la maquinaria clientelista en Colombia, puesto que al configurar una de las esferas de poder más altas del país, siendo el máximo órgano representativo del poder legislativo, están dotados de la capacidad de legitimar y coordinar gran parte de las relaciones clientelares que se producen a nivel estatal.

El clientelismo en las entidades del Estado [...] opera bajo la dirección de un congresista que con su influencia y su poder ubicar a un amigo, familiar o corresponsal político, según los arreglos entre el ejecutivo, [...] el secretario general o privado de la presidencia, con el respectivo congresista, acuerdo que pacta para tener burocracia a cambio de sumisión. (Monsalvo, 2011, p. 161)

En este orden de ideas, la realidad política de las JAL como corporación pública, muestra que es un espacio dependiente a otros sectores políticos más influyentes, fácilmente influenciado debido, entre otras cosas, al limitado poder político con el que cuentan, el bajo nivel de autonomía que poseen, siendo incluso necesario contar con el aval de un partido político -algo así como un padrino político- para competir electoralmente, y por último a la cultura clientelar en la que se desarrollan las relaciones políticas en la esfera pública, que distorsiona el papel que cumplen quienes conforman este espacio¹⁸.

Dicho esto, a continuación se enumeran algunos efectos e implicaciones que ha tenido la reproducción de comportamientos clientelares, en la política local, en espacios de ampliación y promoción de participación ciudadana como las JAL y en el sistema político y sus instituciones en general.

En primer lugar, se parte de reconocer que la presencia del clientelismo como elemento articulador de la política local, ha imposibilitado el acceso igualitario a la esfera pública (García, 2003), reduciendo el alcance y transformando el propósito de espacios como las JAL, que buscan aportar a la construcción de una ciudadanía mucho más activa e informada

¹⁸ El edil la mayoría de las veces sede ante las demandas del jefe político, en tanto es la figura representativa más cercana para abrirse paso en su carrera política o su inserción en determinadas instituciones públicas. En otras palabras se pone en juego la burocracia a cambio de sumisión. (Monsalvo, 2011)

de los asuntos públicos, que favorezca la manera como están trazadas las relaciones entre políticos y ciudadanos.

En segundo lugar, el papel que desempeñan los ediles miembros de JAL se ha visto entorpecido por prácticas cercanas al clientelismo. Es decir que funciones como las de guiar a la comunidad en su relación con el Estado, o transmitirle destrezas que le permitan desarrollar un papel más autónomo en los espacios públicos, han pasado a ocupar un segundo e incluso tercer plano dentro de los compromisos de estos líderes e intermediarios tienen con la ciudadanía (Clavijo, 2015).

Estas redes clientelares a nivel local se convierten en las receptoras de los beneficios que logra generar el edil; pero no por su capacidad de decisión política sino por su efectiva intermediación con entidades del Estado, Todo lo cual genera una representación muy particularista; el edil busca favorecer a su red, cumplir con el pacto clientelista y cosechar votos para asegurar su carrera política. (Davila y Delgado, 2002, p. 334)

En tercer lugar, entendiendo que el clientelismo representa entre otras cosas la privatización de la vida pública con base en la utilización de unos bienes comunes, se pone de manifiesto que una de las implicaciones que tiene para el sistema político y sus instituciones es el incumplimiento de funciones y mal utilización del cargo por parte de los representantes o servidores públicos que hayan sido elegidos mediante tácticas clientelares.

19

Bajo esta lógica, se infiere que quienes se vinculan a la administración mediante la ayuda o recomendación de algún político al que prestaron sus servicios; las funciones que desempeñen van a estar influidas y orientadas al servicio de éste (Monsalvo, 2011). Lo cual, además de limitar el cumplimiento de la labor que les correspondería ejercer, ha generado que las instituciones del Estado, en muchas ocasiones estén integradas por personal que no cumple el perfil laboral del cargo que ocupa. Aspectos que como plantea Davila y Delgado, (2002), han contribuido significativamente al fortalecimiento de las estructuras clientelares “con miras a perpetuarse en las relaciones políticas” (Ibíd, p. 67).

¹⁹ Debido a que cuando el político o candidato a ocupar algún cargo público en instituciones del Estado, ha tenido que hacer grandes inversiones para llegar hasta esa posición, al conseguirlo se enfoca en primera medida en sacarle provecho a su cargo para recuperar el capital invertido al mismo tiempo que en generar ciertas ganancias. Pasando por alto el motivo por el cual ha sido elegido.

Por último, se establece con base en lo que se ha estudiado hasta este punto que la acumulación de acciones encaminadas a la ampliación y conservación del capital electora por medio de prácticas clientelares desde las que han sido tejidas gran parte de las relaciones entre ciudadanos y gobernantes, ha favorecido el fortalecimiento y sostenimiento de la estructura del clientelismo, situación que como se ha sostenido a lo largo de este trabajo de grado, repercute en las diferentes unidades que conforman el sistema político.

A nivel social se refleja en la acumulación de necesidades insatisfechas, a nivel estatal se refleja en la pérdida de legitimidad y credibilidad en las instituciones y los representantes políticos (Velásquez y Gonzales, 2003), situaciones que en últimas han terminado por afectar las estructuras internas del Estado y el buen desarrollo de la democracia participativa vigente en Colombia desde 1991.

Dicho esto, ha de reconocerse que el dominio de las relaciones clientelistas no es, sin embargo, total. La reglamentación de espacios institucionalizados en el marco de la democracia participativa, ha permitido que “a su lado aparezcan, maduras y diversas experiencias que miran hacia horizontes nuevos, inspirados en un imaginario democrático” (Ibíd, p. 28). Lo cual, ha “permitido demostrar que el clientelismo no es un lenguaje único, universal y absoluto y que, como producto cultural, la propia sociedad puede encargarse de eliminarlo y sustituirlo por otro tipo de relaciones” (Ibíd, p. 29).

La apertura de canales de participación ha logrado dar vida a nuevos lenguajes y prácticas que han transformado las coordenadas del ejercicio de la política en su sentido más amplio, como inserción de los individuos y de los grupos en la definición de los asuntos colectivos. (Ibíd, p. 29)

En conclusión, aun cuando el clientelismo ha tratado de imponer su poderío y logrado limitar y retrasar el desarrollo de la democracia a su lado han aparecido procesos participativos que permiten pensarse que aún es posible un cambio social con miras a una democratización real del país. De acuerdo con Velásquez y Gonzales (2003) “el resultado más tangible del ejercicio de la participación ciudadana en la última década en Colombia ha sido movilizar amplias capas de población en torno a asuntos colectivos y el de multiplicar redes de cooperación y actitudes de confianza entre los colombianos”.

4. JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE LA COMUNA ONCE, SANTIAGO DE CALI 2008-2016

Pensar en desarrollo, implica acuerdos y acciones compartidas y coherentes con la realidad local, entre diversos actores del territorio, donde prime el interés colectivo, la tolerancia y el respeto por la diversidad²⁰.

Estudiar el desarrollo que ha tenido la democracia y la participación ciudadana en Colombia tomando en consideración los fenómenos del entorno social y político en el que se desenvuelve la misma, permite al investigador crear una imagen más realista de las situaciones que se presentan a nivel subregional a la luz de la descentralización política y administrativa, en cuanto a las relaciones que se tejen en el espacio público entre figuras estatales y ciudadanía y en ese sentido, respecto a la forma como ha venido ejerciendo la participación ciudadana desde lo local en el marco de la democracia participativa y la cultura política clientelar.

Desde esta perspectiva, los dos anteriores acápites correspondientes a este trabajo de grado estuvieron orientados a describir y analizar a partir de revisiones bibliográficas y análisis documental las particularidades del sistema político colombiano enfocadas especialmente hacia el clientelismo; con lo cual se pudo observar, la forma como éste se ha impuesto sobre la participación ciudadana y ha permeado en el marco de la democracia participativa las instancias dispuestas para ejercer la misma, así también se observó que la realidad social y política del país difiere considerablemente de los avances normativos e institucionales que se han presentado durante los últimos años.

En cuanto a esta situación Álvaro Camacho (2011) reafirma que el mayor obstáculo que ha presentado el Estado Colombiano en la instauración de una democracia participativa atiende al vacío entre la norma jurídica y su aplicación a la realidad colombiana institucional y social, lo cual ha generado según el autor una debilitación en la estructura democrática del Estado Colombiano (Ibíd, p. 51).

²⁰ Plan de Desarrollo 2012- 2015 Santiago de Cali, Comuna 11

En consideración, el último acápite de este trabajo de grado contrasta información teórica y empírica recopilada de segundas y terceras fuentes; citada a lo largo del mismo y en el que se tocan temas referentes al modelo democrático participativo, al contexto social y político en el que se ha venido desarrollando la participación ciudadana durante las últimas décadas, y a la cultura política clientelar que opera al interior del sistema político colombiano, con información obtenida de primera fuente durante el desarrollo la investigación a partir de técnicas etnográficas de las ciencias sociales que incluyen observación participante en las sesiones de las JAL y las JAC y entrevistas semi-estructuradas dirigidas a Ediles y comuneros que participan de estos espacios.

Siguiendo esta idea, el presente acápite tiene propuesto como objetivo responder a la pregunta ¿Cómo han contribuido las JAL como espacio destinado a la ampliación y promoción de la participación ciudadana y los ediles como canalizadores de demandas y representantes de los intereses de la comunidad al fortalecimiento de la participación ciudadana en el municipio de Santiago de Cali y al mejoramiento de la democracia en Colombia a partir del nuevo modelo democrático participativo vigente desde 1991?

En relación con lo anterior, y con el fin de contextualizar al lector se aborda brevemente en un primer momento la situación que ha estado atravesando el municipio de Santiago de Cali en cuanto a la participación ciudadana de acuerdo con los resultados que arrojan las encuestas practicadas a la comunidad caleña en los últimos años, posteriormente se inicia el acercamiento con la JAL de la comuna 11 espacio en el que se sitúa la investigación y desde el cual se pretende sustentar el alcance que ha tenido la participación ciudadana en el marco de la democracia participativa y la cultura política clientelar en el contexto general de las JAL y la política local.

Dicho esto, ha de señalarse que aun cuando se entiende que las JAL representan apenas una pequeña parte de la estructura social del Estado, estudiarlas en el marco de la democracia participativa es considerada una tarea fructífera, dado que desde la posición que ocupan en el mapa político ofrecen una imagen a menor escala de las dinámicas sociales, políticas, e incluso institucionales que se producen al interior del sistema político colombiano. Lo cual, desde un análisis detallado permite visualizar lo que ocurre a mayor escala, y en ese sentido, permiten también identificar los efectos que fenómenos como el

clientelismo producen en este tipo de espacios, e incluso determinar si efectivamente la cultura política clientelar ha logrado, cambiar o limitar el alcance de la participación ciudadana en su ejercicio práctico.

4.1 Contextualización de la Junta Administradora Local 11 del Municipio de Santiago de Cali

De acuerdo con lo anterior, forma parte del propósito sobre el que esta fundamentado este acápite analizar la manera cómo funcionan y se desarrollan las JAL en la práctica, como instancia que nace producto de las reformas de descentralización y democratización del Estado, encaminadas a ampliar y promover la participación ciudadana, y a las que se les delega la responsabilidad de canalizar las demandas y representar los intereses de la comunidad que las elige.

Lo anterior, en cuanto que representan una instancia formal del Estado que desde el análisis permite al investigador conocer aspectos como: las fortalezas y debilidades que posee este tipo de escenario; el alcance que tienen dentro del entorno social en el que se desenvuelven; así como plantear una idea de la percepción crean los ciudadanos y quienes las conforman en torno a los mismos. Lo cual, en cierta medida logra dar cuenta de la situación en la que se encuentran las instancias de participación ciudadana creadas en el marco de la democracia participativa y develar que tan importantes pueden llegar a ser este tipo de escenarios para el desarrollo y mejoramiento de la democracia en Colombia.

Bajo esta lógica, quienes estudian las ventajas y desventajas de la activa participación de los ciudadanos en la democracia, coinciden en que existen dificultades que limitan la capacidad de éstos de acercarse a la comunidad política e influir en ella, sin embargo, ven en los obstáculos un motivo más para que la ciudadanía se informe y participen de manera consiente y efectiva, ya que de lo contrario las consecuencias serían una ciudadanía influenciada, sensible a la manipulación ideológica, con falta de visión crítica, que siente

que participa pero que en realidad no logra influir en las cuestiones relevante del entorno social en el que se desarrollan (Vergara, 1998).

En el caso colombiano, la lucha por lograr una participación ciudadana consiente y desligada de influencias tales como las clientelistas, en donde los ciudadanos son tomados como polos pasivos de la acción estatal y de la intermediación política, consiste en construir identidades colectivas, fortalecer una cultura centrada en lo público, que logre hacer de la participación un patrimonio cultural capaz de impactar el ejercicio democrático, e interiorizar el sentido de pertenencia hacia las instituciones del estado, que logre hacer de estos polos activos capaces de intervenir e influir en las decisiones políticas que les competen.

Sin embargo, la realidad política del país apunta a que aún falta un vasto camino por recorrer para llegar a ese punto y alcanzar dicha meta. En consideración, la política pública de participación ciudadana de Santiago de Cali, en un intento por dar cuenta del comportamiento de los colombianos hacia la participación ciudadana, presentó los resultados de la encuesta de cultura política hecha por el DANE en el año 2013, aplicada a mujeres y hombres mayores de 18 años, en la que se muestra que 67.3 por ciento de la población encuestada no ha participado en el último año en una organización o grupo, también se observó que a nivel regional, la región Pacífica posee el porcentaje más alto de no participación, con un porcentaje del 70.9 seguida de la región Central con un porcentaje del 65,9%, después de la Atlántica con un 62.2% y por último de la Oriental con un 61.1%.

Estas cifras advierten de la poca apropiación que ha habido a nivel nacional por parte de los colombianos hacia los espacios de participación creados con el propósito de acercar a la ciudadanía a los escenarios de discusión pública, pero al mismo tiempo deja abiertos algún interrogantes en cuanto a la función que ha venido ejerciendo el Estado colombiano para alcanzar las metas que se propuso con el nuevo modelo democrático participativo, en el que se pensaba que la participación ciudadana mejoraría drásticamente, alimentada por el proyecto de la construcción de una ciudadanía activa, organizada, y en capacidad de intervenir en una comunidad política. Al respecto, la política pública de participación ciudadana desarrollada por Alcaldía de Santiago de Cali, la Secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar Social durante el gobierno de Rodrigo Guerrero, plantea que:

La participación ciudadana como fenómeno social enmarcado en la instauración de la democracia en el contexto colombiano, necesita unas condiciones de posibilidad: internas, externas o colectivas e individuales. Desde las condiciones externas, éstas se caracterizan por las condiciones institucionales de participación, las condiciones económicas y sociales que dan cuentas del estado de instauración de la democracia en un contexto. En relación con las condiciones internas o individuales, se plantea el proceso de formación de la ciudadanía, la interiorización de las reglas del juego democrático y la presencia de una cultura ciudadana. (p. 37)

Así mismo, la situación que se vive a nivel nacional referente al desarrollo que ha tenido la participación ciudadana en el marco de la democracia participativa se ve reflejada en los territorios subnacionales. En el caso específico del municipio de Santiago de Cali, las cifras plantean que la realidad local no es lejana de la realidad que evidencian las estadísticas a nivel nacional. Especialmente si se considera que en ambos contextos se repiten constantes como: la desconfianza hacia lo político, la corrupción, el clientelismo, la pobreza, la desigualdad social, etc; aspectos que representan una barrera que obstaculiza la debida apropiación de las instancias y espacios de participación ciudadana en el país.

Dicho esto, las cifras de la más reciente encuesta de percepción *Cali Cómo Vamos 2014* referente al comportamiento en participación ciudadana de los caleños, muestran que existe asimetría entre la participación electoral y la participación efectiva de intervenir en los asuntos locales por parte de los ciudadanos. Los resultados revelan que para el año 2014 el 51% de la población caleña votó en las elecciones, reconociendo como principales motivaciones la necesidad de ejercer su derecho al voto, pero al mismo tiempo revela que el 71% de los caleños nunca han formado parte de algún tipo de organización social y que aunque los espacios de participación más conocidos son las JAC, seguidas del comité de deporte y la JAL, el 59% nunca han participado de ellos, siendo las principales razones la falta de información y de tiempo, igualmente en cuanto al conocimiento hacia las mesas, grupos de trabajo o comités de los grupos poblacionales, revela que el 78% de la población sondeada no las conoce. Al respecto, la política pública de participación ciudadana del municipio concluye que:

Institucionalmente la ciudad cuenta con unos esfuerzos a través del tiempo para incrementar la participación ciudadana en la ciudad, sin embargo reconociendo lo planteado por Camacho (2011) es necesario reducir las distancias entre los

avances normativos o institucionales y la realidad social y cultural de la ciudad de Cali. (p. 47)

Ahora bien, de igual manera la realidad social y cultural de las 22 comunas y 15 corregimientos en los que se divide el municipio de Santiago de Cali es diferenciada, eso quiere decir que las problemáticas, necesidades y formas de relacionarse de los grupo sociales o comunidades que habitan en ellos no son las mismas; estas varía según las circunstancias o particularidades que se presentan en cada una ellas, que en la mayoría de los casos están determinadas por el contexto en el que se ubican, situación que se refleja de una comuna a la otra e incluso de un barrio al otro. Es por lo tanto que este trabajo de grado se concentra en la comuna 11 del municipio, dado que reúne condiciones y características que la hacen destacar entre otras comunas y al mismo tiempo la ponen en una posición privilegiada, en cuanto que supone un punto intermedio a nivel socioeconómico, desde el que es factible extraer una idea mucho más generalizada de las situaciones por las que atraviesan otros sectores de la ciudad. Siguiendo este idea, a continuación se hace una breve caracterización de la comuna 11.

4.1.1 Caracterización de la comuna 11 del Municipio de Santiago de Cali

La comuna 11 forma parte de las 22 comunas en las que está dividido el municipio de Santiago de Cali²¹; entre los motivos por los que esta comuna fue seleccionada como el caso en el que se concentraría el análisis del presente estudio se ubican las características que la configuran, tales como: las dimensiones territoriales, diversidad social y procesos participativos que la distinguen. Siguiendo esta idea, y contemplando los objetivos y propósito que fueron trazados al inicio de este acápite, fueron tomados en cuenta los aspectos de mayor relevancia para el desarrollo del mismo, entre ellos se destacó el contexto social en el que funciona la JAL de esta comuna, en cuanto que permite como se ha dicho hasta ahora, conocer el desempeño que estás y quienes las conforman han tenido en la zona en la que participan.

²¹ La División Administrativa del Municipio de Santiago de Cali, está conformada por el área urbana de la ciudad que se divide en 22 comunas, estas a su vez se dividen en barrios y urbanizaciones. La zona rural se divide en 15 corregimientos, estos a su vez se dividen en veredas.

De igual manera, se tuvo en cuenta el número de barrios y urbanizaciones que componen las respectivas comunas, en tanto aquellas con mayor número ofrecen un panorama más amplio en proporción a todo el territorio caleño; así como también permite analizar qué tan fortalecidos están los canales de comunicación entre ediles y ciudadanía en relación a las situaciones que se presentan en toda la comuna, y en ese sentido determinar cuál ha sido la gestión administrativa de la JAL estudiada, en aras de brindar solución a las situaciones y problemáticas que se presentan en todos los barrios.

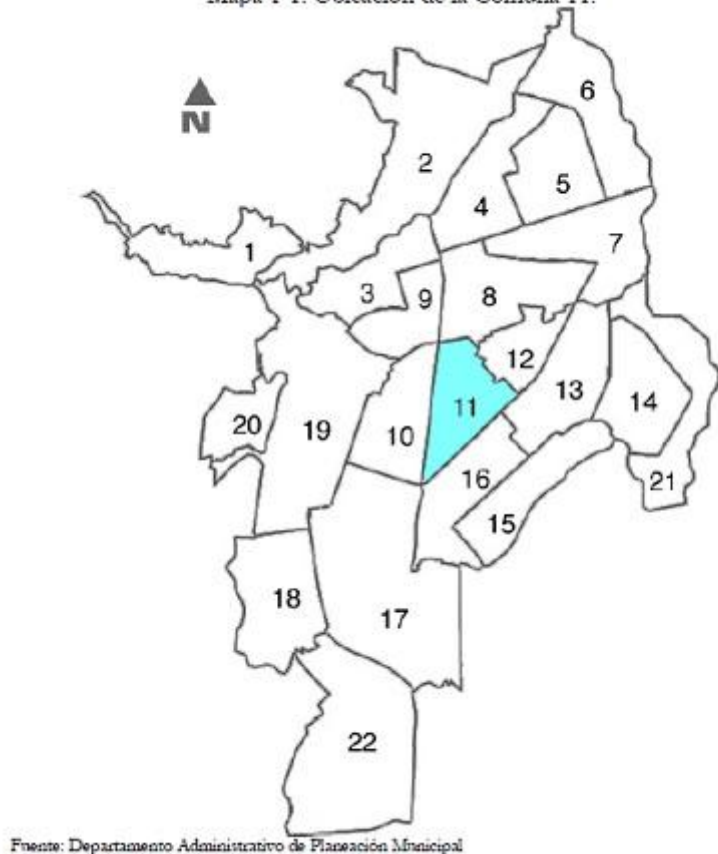
La comuna 11 está compuesta por 22 barrios. Comparativamente, esta comuna al igual que la 19, tiene el mayor número de barrios de todas las comunas de la ciudad, con el 8,9% de los barrios de la ciudad. Por otro lado, esta comuna posee 551 manzanas, es decir el 3,98% del total de manzanas en toda la ciudad. (Plan de Desarrollo 2012-2015, comuna 11)

Por último, con base en lo anterior se tuvieron en cuenta los niveles de participación presentados por los ciudadanos durante los últimos comicios electorales para la elección de ediles de su comuna, dado que permite conocer el nivel de interés y conocimiento que poseen los ciudadanos en relación a esta instancia, así como trazar una distinción entre ejercer una real y efectiva participación y limitar la participación al voto.

Considerando lo anterior, se procede a hacer una breve caracterización de la comuna 11, con base en el informe del Plan de Desarrollo de la comuna once, 2008- 2011 y 2016-2019 que elaboro la Alcaldía Municipal de Cali, para caracterizar y conocer la situación de cada una de las comunas del municipio:

La comuna 11 se encuentra localizada al oriente de la ciudad, en la zona plana, cerca al antiguo cauce del Rio Cauca, siendo zona de confluencia de los ríos Cañaveralejo (Hoy identificado como caño Cañaveralejo) y Meléndez. La comuna limita: al norte con la comuna 8, al nororiente con la comuna 12 al oriente con la comuna 13 y 16 y al occidente con la comuna 10. (Ver Mapa 1). La comuna 11 cubre el 3,1% del área total del municipio de Santiago Cali. Con 369.96 hectáreas, que en términos comparativos, corresponde a un poco más de la mitad del área promedio por comuna de la capital.

Mapa 1-1. Ubicación de la Comuna 11.



En cuanto a población, esta comuna cuenta con 105.518 habitantes y 23.243 viviendas, con una densidad bruta de 285, 2 habitantes (Fuente Cali en Cifras 2014). Esta distribución de la población por género es similar a la que se presenta para el consolidado de Cali (47,1% son hombres y el 52,9% mujeres). Por otro lado, en cuanto a composición étnica, un 33,1% de los habitantes de la comuna se reconocen como afrocolombianos o afrodescendientes porcentaje superior al del total de la ciudad (26,2%). La participación de la población indígena es del 0.4% de la población total, porcentaje muy parecido al del total de la ciudad (0,5%).

En cuanto a la estratificación de las viviendas de esta comuna, tenemos que el estrato más común es el 3 (estrato moda), coincidiendo con el estrato moda para toda la ciudad. El estrato 3 es aquel que presenta una mayor proporción del total de lados de manzanas de esta comuna, contando con el 72% del total de lados de manzanas.

En resumen, esta comuna concentra el 5,2 % de la población total municipal en un área que corresponde al 3,1% de la ciudad, lo anterior implica una densidad bruta superior al

promedio de la ciudad. Esta densidad relativamente alta es reflejo de la mayor concentración de estratos 2 y 3 en esta comuna.

4.1.2 Planes de Desarrollo Comuna 11 entre el año 2008 y 2015: Matriz de Caracterización

De acuerdo con el Plan de Desarrollo 2012-2015 dispuesto para la comuna 11, la incidencia que tienen *los Planes de Comunas y Corregimientos* en el desarrollo local se asocia a la eficiencia y eficacia de la gestión de los proyectos y programas que los constituyen y a la complementariedad que estos guardan con el *Plan de Desarrollo del municipio*, definido como un “instrumento desde donde se complementa y refuerza la inversión y la gestión pública, destinada a la solución de las problemáticas prioritarias de intervención del municipio”²².

Es importante detenerse en este punto en cuanto que la implicación que tiene las JAL en los planes de desarrollo de las comunas y corregimientos, “responden a dos prioridades presentes en el proceso de apertura democrática de los ochenta y en la carta política de 1991” (García, 2003) estas son “la descentralización política y administrativa, y la ampliación de los espacios participativos” (Ibíd, p. 61), por lo tanto, su participación en los planes de las comunas además de formar parte de sus funciones, es desde el punto de vista de los derechos sociales la herramienta que les permite contribuir a la superación de las situaciones de marginalidad de las poblaciones más vulnerables de las comunas. En ese sentido, corresponde a las JAL según la ley 136 de 1994 referenciada en el acápite (3.1):

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

²² Los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos se constituyen en un instrumento de planeación del nivel territorial, enmarcados en el Sistema Municipal de Planificación establecido por el Acuerdo 01 de 1996 y compilado en el Decreto Extraordinario 0203 de 2001.

Es a partir de esta lógica que la definición de las prioridades de inversión en la distribución de las partidas globales sobre el presupuesto anual municipal que le corresponde llevar a cabo a las JAL de determinados municipios del país debe estar adecuada a un criterio de mayores necesidades²³; “de modo que las poblaciones con mayores niveles de necesidades básicas insatisfechas, deben ser las principales beneficiadas de las gestiones de estas instituciones, tendientes a generar acceso a bienes y servicios públicos como salud, educación y bienestar social” (García, 2003).

Desde esta perspectiva, las Juntas Administradoras Locales son tomadas como un espacio en el que se canalizan las demandas de la comunidad, y desde el cual se promueve la construcción de alternativas orientadas a ofrecer soluciones a las necesidades y problemas socioeconómicos, de infraestructura, de convivencia y seguridad, entre otros. Razón por lo cual se ha llegado a afirmar que dependiendo del desempeño que tenga como corporación pública frente a las demandas de la comunidad y a la capacidad de gestionar obras o proyectos que logran dar respuesta a dichas demandas o necesidades, serán percibidas de forma positiva o por el contrario vistas negativamente según sea el caso, lo cual en ultimas será lo que estimulara o no el interés por participar de dicho espacio y de los temas que en él se tratan.

Activar el principio de corresponsabilidad en el cumplimiento de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos es el llamado que el Departamento Administrativo de Planeación Municipal hace, atendiendo cada quien la función que le corresponde en el Sistema de Planificación del municipio, a fin de garantizar que operen los mecanismos de ejecución, seguimiento, evaluación y control del gasto y la inversión pública, en el marco de los principios de transparencia, eficiencia y eficacia; medida fundamental para recuperar la confianza de la comunidad hacia sus líderes, las organizaciones que le representan y el Gobierno municipal.

²³ **Ley 1551 de 2012 Art. 40** Parágrafo 3°. El Concejo Municipal o Distrital podrá constituir, para apoyar la inversión social en los Corregimientos, Comunas y localidades, un presupuesto participativo que permita a los ciudadanos deliberar y decidir en la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal, a través de las JAL, asignado a sus respectivas comunas, corregimientos y localidades, observando las normas y disposiciones nacionales y municipales que rigen el ejercicio de la planeación, el presupuesto y la contratación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal.

Ley 136 de 1994 Art. 117; 12. Distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas garantizando la participación ciudadana.

Es por lo tanto, que en este acápite es presentada la *Matriz de Caracterización* en la que se subrayan las principales problemáticas identificadas por los Comités de Planeación²⁴ en lo que se conoce como el ejercicio de la primera fase de formulación de los *Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos*; en cuanto que permitirá más adelante dar cuenta del nivel de gestión que han presentado las JAL en la comuna 11, basados en las intervenciones que han hecho y su participación en la elaboración, formulación, y/o aprobación de proyectos orientados a mejorar las condiciones de vida o a satisfacer las necesidades de la comunidad a la que representan. Definidos los Planes de Desarrollo, “el compromiso de los actores vinculados al *Sistema Introducción de Planificación* es asumir la función que les corresponde, para facilitar la planificación y ejecución oportuna de las acciones orientadas a dar cumplimiento a las metas estimadas” (Plan de desarrollo 2012-2015, comuna 11)

a. ***Matriz de Caracterización 2008-2012***

La información a continuación presentada fue tomada de la sesión 2.0. *Identificación de problemas del plan de desarrollo Municipal 2008- 2012* dispuesto para la comuna 11, en esta se recogen las principales problemáticas, discutidas por el comité de planeación, las cuales se dividen en seis ejes: 1. Salud y Bienestar Social; 2. Educación; 3. Cultura, Recreación y Deporte; 4. Seguridad y convivencia; 5. Infraestructura urbana y Servicios Públicos; 6. Generación de ingresos y empleo.

PROBLEMÁTICA	DESCRIPCIÓN
Deficiente cobertura y calidad de la salud en la comuna 11	Los habitantes de la comuna manifiestan que existe una débil organización comunitaria que vigile los aspectos relacionados con la salud en la comuna. Además de esto, faltan programas pedagógicos de promoción y prevención de enfermedades, por otra parte consideran que el personal médico especialista es insuficiente para las necesidades de la comuna y que la red hospitalaria que presta los servicios de salud a las comunas 8, 9, 10, 11 y 12 (red zona centro) es insuficiente. Por último, la escasa vigilancia de los entes competentes a las ARS, según los habitantes de la comuna, constituye una de las principales causas del problema de salud.

²⁴ Los comités de Planeación están conformados por las Juntas de Acción Comunal, las organizaciones comunitarias y/o sociales y las Juntas Administradoras Locales.

Deterioro de la infraestructura educativa y deficiente calidad de la educación oficial	En la comuna 11, existe cobertura escolar completa en todos los niveles educativos, pero la infraestructura de las instituciones educativas está en mal estado. Dentro de las causas de este problema se encuentra el hecho de que en varios casos los predios donde se han establecido los colegios no se encuentran legalizados. Además de esto, en algunas de las instituciones es necesario reponer las redes de acueducto, alcantarillado y energía. Por último, la comunidad considera que la construcción de los restaurantes escolares y su dotación son deficientes.
Inadecuados y poco diversos escenarios deportivos y recreativos que limitan la práctica deportiva	En la comuna 11 existe ausencia de escenarios deportivos, recreativos y de esparcimiento en barrios como Boyacá, Maracaibo y el Prado. Por otra parte, la falta de escuelas de formación deportiva en prácticas multidisciplinarias, el poco apoyo que reciben los comités de deportes de las JAC, la limitada elaboración de planes deportivos, la ausencia de programas de acondicionamiento físico y la falta de capacitaciones a los líderes deportivos ayudan a explicar la existencia de éste problema.
Altos índices de inseguridad, hurtos y homicidios	Dentro de las principales causas de este problema los habitantes de la comuna 11 exponen la deficiente vigilancia que existe alrededor de las instituciones educativas y específicamente en el corredor de la Calle 25 en Santa Helena, la existencia organizaciones dedicadas a la trata de blancas, la impunidad y la aplicación laxa de la ley por parte de las autoridades; además de la escasa promoción de normas legales y conocimiento de las rutas de atención por parte de la comunidad.
Deficiente promoción y apoyo a organizaciones sociales de base de la comuna 11	En la comuna 11 existe un desconocimiento por parte de los habitantes de la normatividad que respalda los procesos de organización comunitaria e institucional, esto según la percepción de la comuna explica la existencia de este problema. Por otra parte, la falta de planeación, gestión y evaluación de procesos de desarrollo sumado a la respuesta poco satisfactoria del Estado a las propuestas comunitarias, explican el bajo desarrollo de éste aspecto en la comuna.
Acueducto y Alcantarillado de la comuna 11 en malas condiciones	Los habitantes consideran que los problemas de servicios públicos se deben al manejo inadecuado de las aguas residuales (caños,) sumado al mal asentamiento del terreno específicamente por causa de las raíces profundas de árboles que afectan el alcantarillado. Además de esto hace falta mantenimiento a las redes de acueducto y alcantarillados en toda la comuna.
Altos niveles de desempleo en la comuna 11	Los habitantes de la comuna 11 perciben la ausencia de programas de apoyo, fomento y crédito al sector microempresarial como la principal causa de este problema. Por otra parte, la baja cualificación de la población de la comuna limita su acceso a buenas oportunidades de trabajo.

b. *Matriz de Caracterización 2012-2015*

La información a continuación presentada fue tomada de la sesión *Matriz de Caracterización y Matriz Estratégica del plan de desarrollo Municipal 2012- 2015* dispuesto para la comuna 11. En esta sesión fueron tomados en cuenta los problemas identificados por los Profesionales Especializados de CALI, así como los planteados por las dependencias de la Administración Municipal incluidas las JAL; las cuales se dividen en tres ejes estructurantes: 1. Eje Estructurante de Desarrollo Social, 2. Eje Estructurante de Tejido Social, y 3. Eje Estructurante de Hábitat

PROBLEMÁTICA	DESCRIPCIÓN
Permanencia de condiciones que incrementan, los riesgos de violencia familiar, consumo de sustancias psicoactivas (legales e ilegales) y el ejercicio no responsable de la sexualidad.	Frágil estructura, funcionalidad y corresponsabilidad en la dinámica familiar. • Fácil acceso a sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas para toda la población y en especial a niños, niñas y adolescentes. • Baja percepción frente a los riesgos y daños en torno a la violencia, el consumo de sustancias psicoactivas y la salud sexual y reproductiva. • Limitadas oportunidades de acceso y aprovechamiento de la oferta educativa, laboral, productiva, recreativa, deportiva, culturales y de uso del tiempo libre. • Deficientes condiciones sanitarias y ambientales de la vivienda, Instituciones Educativas y el entorno. • Poco uso y limitado acceso a los métodos de protección y anticoncepción. • Medios de comunicación que propician y refuerzan situaciones y conductas de riesgo en torno a la violencia, la salud sexual y reproductiva y el consumo de sustancias psicoactivas. • Distorsión de principios y valores. • Débil participación y desarticulación de la comunidad para el ejercicio de los derechos ciudadanos. • Cultura patriarcal aún imperante.
Altos índices de inseguridad, hurtos y homicidios	• La Comuna 11 se encuentra en el grupo de comunas que reportaron entre 50 y 100 eventos de muertes violentas durante el año 2010, ubicándola como la sexta comuna con mayor número de muertes violentas. Fueron reportados 95 homicidios comunes, 10 accidentes de tránsito, 5 suicidios y 2 muertes accidentales durante el año 2010. • Respecto a situaciones relacionadas con la seguridad, fueron reportados 478 hurtos durante el año 2010, cifra que es significativa y lleva a ubicar a la comuna como la décima segunda comuna en cuanto a la aparición de dichos eventos, lo cual representa en promedio 46 hurtos por cada 10.000

	habitantes. Por otra parte los hurtos a personas y a motos son los eventos que ocurren con mayor frecuencia en la comuna, reportándose 182 y 220 respectivamente.
Deterioro de los escenarios deportivos y recreativos de la comuna.	La infraestructura deportiva y recreativa de la comuna presenta condiciones de deterioro por su excesiva o inadecuada utilización, vandalismo, deficiencias en los ciclos de mantenimiento y la falta de sentido de pertenencia y apropiación de los espacios por parte de la comunidad.
Deterioro de la infraestructura física e insuficiente dotación de las sedes educativas de la comuna.	• De acuerdo a la información y recuento histórico las sedes educativas de la Comuna 11 son construcciones de más de 20 años, razón por la cual no cumplen con la normatividad sismoresistente vigente NSR-10, presentándose problemas en las cubiertas, alcantarillados, acueducto, instalaciones eléctricas e infraestructura en general y se hace necesario intervenir en reforzamiento estructural o reemplazo de lo existente por construcción nueva.
Deficiente participación de las organizaciones sociales y comunitarias en espacios e instancias de participación social y comunitaria.	• Baja vinculación de la población y de las diferentes organizaciones sociales y comunitarias con su entorno respecto a espacios de participación establecidos, generando bajo capital social e inserción en redes sociales, comunitarias y afectivas; lo que se evidencia en los resultados de la Encuesta SIISAS adelantada en 2009 por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal.
Deterioro de los equipamientos comunitarios públicos existentes en la comuna, que inciden desfavorablemente en los procesos sociales y comunitarios.	• Sedes comunales, centros múltiples, Centros de Desarrollo Comunitario de propiedad del municipio están presentando deterioro, lo que dificulta la implementación de procesos y servicios de desarrollo humano y social en la comuna. • El Centro de Administración Local Integrada se encuentra en deficiente estado lo que impide permanentemente una buena atención y prestación de servicios desconcentrados a la comunidad.
Deterioro ambiental.	• La problemática de los residuos sólidos está asociada a la falta de cultura ciudadana debido al inadecuado manejo y disposición de los mismos, acrecentándose la problemática sobre los separadores viales. • Bajos niveles de mantenimiento de la población arbórea existente aproximadamente 10.589 especímenes en toda la comuna y muy bajos niveles de cobertura arbórea, lo que sugiere la necesidad de sembrar nuevos árboles. • Debido al insuficiente mantenimiento que se ha venido realizando a la malla vial de la comuna y al alto deterioro que presentan las redes de acueducto y alcantarillado, las vías presentan fallas de tipo estructural. Esta situación genera problemas de salubridad, dificultades para la movilidad,

inseguridad, incremento de la accidentalidad y deterioro en el nivel de vida de los habitantes de la comunidad.

De acuerdo con la información previamente presentada, se observa que la comuna 11 se ubica en un contexto socioeconómico complejo, en el que las problemáticas sociales persisten e incluso se multiplican de una temporalidad a otra. Esto fue lo que se registró en la Matriz de Caracterización diseñada durante dos periodos diferentes de administración municipal, en donde el único avance que se puede destacar del incremento que hubo en las problemáticas no registradas en la primera Matriz 2008- 2012 es la visibilidad que la segunda ofrece de cuestiones que no necesariamente se enmarcan estrictamente en el periodo 2012-2015 sino más bien, es durante este periodo que aspectos como la deficiente participación ciudadana que se viene presentando en el municipio desde hace ya varios años, cobran visibilidad y pasa a ser incluida como una problemática en la Matriz Estratégica de la comuna, entre otras cosas, se infiere que pudo deberse al momento histórico por el que estaba atravesando el país con el proceso de paz impulsado por el presidente Juan Manuel Santos.

4.2 Alcance e Impacto de la JAL Once del Municipio de Santiago de Cali en el Marco de la Democracia Participativa: Ciudadanía y Administración Municipal

Durante el desarrollo de este trabajo de grado se participó de varias sesiones convocadas por la Junta Administradora Local de la comuna 11, y de algunas reuniones adelantadas por las Juntas de Acción Comunal de diferentes barrios de la misma comuna, en ellas fue posible analizar la manera cómo funcionan y se desenvuelven las JAL y las JAC en el sentido práctico, así también a partir de entrevistas semi-estructuradas dirigidas a ediles y comuneros con una larga trayectoria y experiencia en este campo, fue posible conocer e indagar a la luz de los avances normativos y el modelo democrático participativo que las enmarca, los alcances y limitaciones que tiene este espacio a nivel social frente a la ciudadanía y a nivel político frente a la administración municipal.

Desde esta perspectiva, la entrevista se estructuro a partir de cuatro ejes: 1. Democracia participativa, 2. Participación ciudadana 3. Cultura política Clientelar, 4. Retos y desafíos, en ella se recogen los principales temas abordados a los largo de este trabajo de grado y se intenta por medio de preguntas abiertas guiar al entrevistado para que desde su conocimiento y experiencia pueda aportar a crear una imagen de la realidad social y política a las que se enfrentan las instancias de participación ciudadana y en ese sentido poder comprobar qué tan efectivas han sido para el mejoramiento de la participación ciudadana las reformas implementadas en el marco de la democracia participativa orientadas a impulsar la utilización de espacios participativos y de integración social como las JAL y las JAC.

4.2.1 Entrevistas

Este último apartado, es el resultado de ocho entrevistas dirigidas a ediles y comuneros pertenecientes a las JAL y a las JAC de la comuna 11 respectivamente. Las entrevistas estuvieron divididas en tres sesiones, en la primera sesión los entrevistados fueron: El señor Oscar Ortiz presidente de la Asociación de Ediles de la Comuna 11 y vicepresidente de las juntas de acción comunal, y el señor Alirio Rivas delegado de la Secretaria Nacional de Asuntos étnicos y Delegado de las Juntas de Acción comunal de Cali; en la segunda sesión los entrevistados fueron: La señora María Elvia Pimentel vicepresidente de la asociación de ediles de la JAL 11, los señores Adán Tegue Lucumi, Carlos Julio Ortiz, Carlos Hernando Sinisterra honorables ediles de la comuna 11, y la señora María Vasco actualmente líder de la comuna 11 ex edil y ex comunera; por ultimo en la tercera sesión, el entrevistado fue el señor Miguel Sánchez presidente de la Federación de Ediles de Cali.

Así, se parte por señalar que los procesos individuales a los que han tenido que ceñirse o que han tenido que atravesar cada uno de los entrevistados para posicionarse como líderes barriales o comunales permite que desde la cercanía e interacción con las bases sociales y comunidades creen una imagen mucho más precisa de la realidad social y política a la que se enfrentan las instancias de participación ciudadana y quienes las conforman. El señor Miguel Sánchez relata sus inicios como líder comunal de la siguiente manera:

A mí me ha tocado un proceso desde lo más bajo, inicialmente fui delegado de mi JAC, durante más o menos un periodo de 16 años, después pase a ocupar el cargo de presidente de mi Junta y de allí se presentó la oportunidad de ser presidente de la Federación, aunque durante mis años como comunero también fui asesor de la confederación, es decir el organismo de cuarto grado a nivel nacional, en donde me tocó enfrentarme a asuntos políticos y legislativos durante ocho años. (M. Sánchez, comunicación personal, 10 de junio de 2017)

Con base en lo anterior, a continuación se procede a hacer un análisis de los resultados de las 8 entrevistas en las que ediles y comuneros de diferentes barrios y filiación política muestran su percepción desde distintos puntos de vista de: la democracia participativa, la participación ciudadana y la cultura política clientelar, todas estas vinculantes entre sí, y a partir de las cuales es posible constatar desde el contexto de las JAL si efectivamente el proceso de descentralización y democratización del Estado Colombiano ha logrado tener el alcance esperado a nivel subregional en cuanto a la participación ciudadana o si por el contrario como quedo establecido al inicio de este trabajo de grado se ha quedado limitado y carente de efectividad debido a que continua permeado por la cultura política clientelar que opera a lo largo y ancho del territorio nacional como quedo referenciado en los anteriores capítulos.

4.2.1.1 Eje 1. Democracia Participativa

En el primer eje los entrevistados respondieron a dos preguntas, con éstas se buscaba conocer a partir de las experiencias que han tenido en las diferentes instancias de participación ciudadana si consideran que el nuevo modelo democrático participativo ha logrado tener impacto sobre el ejercicio de la participación local y si las instancias creadas bajo dicho modelo han conseguido generar un acercamiento entre las figuras del Estado y la ciudadanía, así como fomentar el interés por el manejo de los asuntos públicos de carácter local. Las preguntas fueron:

Pregunta 1. ¿Considera que el modelo democrático participativo vigente en Colombia desde 1991 ha logrado hacer de la participación ciudadana en el sentido práctico un mecanismo de interacción que facilita el acercamiento entre figuras estatales y ciudadanía a través de espacios institucionalizados como las JAL?

Pregunta 2. ¿En el marco de la democracia participativa considera que son las JAL un espacio propicio para promover la participación activa de los ciudadanos desde las comunas y fomentar el interés por el manejo de los asuntos públicos de carácter local?

En las respuestas ofrecidas por parte de los ediles y comuneros a ambas preguntas se puede identificar que existe una postura clara y conjunta en cuanto a que el modelo democrático participativo que fue implementado a partir de la constitución del 91 no ha sido lo esperado en términos de implementar y dar vida a las leyes que lo regulan. El Presidente de la Asociación de Ediles Oscar Ortiz, desde su percepción plantea que “Todo está en letra muerta” (O. Ortiz, comunicación personal, 6 de junio de 2017) y afirma que no entiende para que el congreso legisla y crea leyes y decretos, si las administraciones municipales no las hacen cumplir, así como tampoco lo hacen las JAL. Su postura es que “las leyes y la normatividad hay que respetarlas y hacerlas cumplir” (O. Ortiz, 2017), razón por la cual manifiesta que actualmente desde la comuna 11 se han iniciado acciones de cumplimiento y demandas al municipio de Cali, en aras de recuperar sus verdaderas funciones constitucionales y de ley.

Así también añade que con la nueva constitución de 1991, se pensaba que se daría el paso de la democracia representativa a la democracia participativa, en cuanto reconoce que ese fue el propósito bajo el cual fue creada, sin embargo continua su intervención afirmando que en la realidad muchas veces eso no se cumple. Tal como quedo referenciado en los capítulos (2.1) y (2.2) de esta monografía, los cuales definen que la democracia participativa recogida en la Constitución de 1991 y las leyes que la respaldan. “Configuran uno de los modelos de democracia participativa más completos y desarrollados de Iberoamérica, sin embargo, la realidad plantea que se trata de una situación que recoge un alto desarrollo teórico, pero un modesto desarrollo práctico” (Ramírez, 2009, p. 225).

Con la nueva constitución de 1991, se dice o se decía que se dio un gran paso de la famosa democracia representativa a la democracia participativa, porque precisamente la constitución del 91, fue creada con ese fin de brindar más participación al constituyente primario pero en realidad muchas veces no se cumple. (Ortiz O, 2017)

Por otro lado, el honorable edil Adán Tegue Lucumi presenta su punto de vista, desde el cual afirma que “el modelo en sí mismo es bueno” (A. Tegue, comunicación personal, 8 de

Junio de 2017), en cuanto reconoce que la iniciativa que dio lugar al nacimiento de la democracia participativa es favorable para incentivar la participación ciudadana. Sin embargo, concuerda con que desafortunadamente es en el paso hacia la práctica que el modelo se estanca debido a múltiples obstáculos que se presentan en los contextos sociales. Así explica que: “Uno de los obstáculos es que a veces la gente desconoce las prioridades y los conceptos que hay frente al tema de participación y otro es que en las instancias quienes los conocen lo usufrutúan” (A. Tegue, 2017). Situación que acertadamente según su juicio afecta la participación:

La afecta porque dejan de hacer un trabajo ad honorem [...], dejan de lado la vocación real hacia este trabajo que es en servicio de la comunidad, por buscar un lucro de alguna u otra manera, llámese económico, u de cualquier otro tipo, entonces eso impide que la gente de verdad se interese por el tema de la participación ciudadana y cuando lo conocen impide que entren a ser parte de ello [...] Entonces bonito el modelo pero en la práctica creo que estamos atrasadísimos. (A. Tegue, 2017)

Siguiendo con esta idea, el entrevistado Oscar Ortiz aterrizando la segunda pregunta al contexto de las JAL plantea que desde la normatividad como corporación pública y los ediles como servidores públicos que trabajan con y para la comunidad, efectivamente son un espacio que está llamado a “promover e iniciar la verdadera participación ciudadana” (O. Ortiz, 2017), debido a que desde su punto de vista son la primera autoridad de sus territorios y operan en cada una de las 22 comunas de Santiago de Cali y en los 15 corregimientos del municipio.

Para profundizar en ello, pone como ejemplo el caso de la comuna once a la que pertenece, señalando que “la comuna 11 es ejemplo en la ciudad de Santiago de Cali” (O. Ortiz, 2017), debido a la unidad que existe entre las diferentes instancias de participación, contrario a lo que ocurre en otros sectores de Cali, en los que afirma “No hay un criterio de unidad entre los grupos comunales y las JAL, más bien hay una rivalidad entre ellos, más que todo politiqueramente, porque le meten el color político a todo” (Ibíd, 2017)

Nosotros aquí tenemos la JAL, tenemos la ASOJAC, que es la Asociación de Juntas de Acción Comunal de la comuna 11, tenemos las JAC de primer grado que están en los 22 barrios y tenemos los grupos legalmente constituidos reconocidos jurídicamente, los cuales hemos sido nosotros los que le hemos damos validez [...] Desde ese escenario hemos creado una unidad de participación ciudadana, para brindar equidad, transparencia, igualdad,

derechos y condiciones para todos los habitantes de la comuna 11. (O. Ortiz, 2017)

Sin embargo, la respuesta toma un matiz diferente cuando se le pregunta si en la práctica dicha unidad se ha visto refleja en las comunidades a nivel participativo o si por el contrario no logra trascender de las instancias desde las que se promueve. Frente a ello, afirma que, lastimosamente no han logra trascender como quisieran y señala que eso se refleja el día de las elecciones para renovar el periodo de las JAL. Su apreciación es que el constituyente primario, no está preparado, se confunden en el tarjetón o en el peor de los casos ni siquiera saben cuáles son las funciones de las JAL. “Por eso usted encentra comuneros y/o ediles elegidos como 100, con 80, con 200 votos, como igual hay ediles elegidos con más de 1000 votos como el caso de la comuna 11” (O. Ortiz, 2017).

4.2.1.2 Eje 2. Participación Ciudadana

El segundo eje contiene tres preguntas las cuales estuvieron orientadas a conocer las fortalezas y debilidades de este tipo de espacios referentes a la participación ciudadana, en ellas se indaga acerca del alcance, influencia y capacidad de convocatoria que tiene la Junta Administradora Local once en la comuna y en el municipio. Aspectos que desde una lectura detallada logran dar cuenta de la situación en la que se encuentran las instancias de participación ciudadana creadas en el marco de la democracia participativa y develar que tan importantes pueden llegar a ser este tipo de escenarios para el desarrollo y mejoramiento de la democracia en Colombia. Las preguntas fueron:

Pregunta 1. ¿Cree usted que las JAL como espacio destinado a la ampliación y promoción de la participación ciudadana logra influir en el mejoramiento y fortalecimiento de la participación a nivel local?

Pregunta 2. ¿Considera que la JAL de la comuna once del municipio de Cali, consigue en conformidad con las funciones que le delega la norma convocar a los habitantes de la comunidad para que participen de este espacio y construir alterativas en pro del mejoramiento de las condiciones de vida del entorno al que pertenecen? Cualquiera que sea la respuesta. En cifras: De las 105.518 personas que habitan en esta comuna ¿cuantos

participan regularmente de las reuniones que convoca la JAL once para discutir las problemáticas de la comuna y cada cuanto son estas reuniones?

Pregunta 3. ¿Influye la JAL de la comuna once en las decisiones que toman los ciudadanos de esta comunidad referentes a la elección de candidatos políticos durante los comicios electorales?

En este eje se alcanzan a observar diferencias en los puntos de vista que presenta cada uno de los entrevistados en cuanto a los temas que fueron tratados durante las sesiones en las que se realizaron las entrevistas. Respecto a la primera pregunta, la mayoría pero no todos coinciden en que las JAL han sido percibidas más como una instancia administrativa que de participación ciudadana por lo cual su influencia en ese campo ha sido débil. El edil Carlos Hernando Sinisterra, constata con su intervención, que existe varias razones por las que la comunidad no se acerca a participar del espacio, desde su punto de vista una de ellas es el hecho de ser una corporación pública ya que “las personas desconocen que pueden participar activamente del espacio” (C. Sinisterra, comunicación personal, 8 de junio de 2017), debido a que los ediles son elegidos a cuatro años junto con los cargos de concejales, gabinetes municipales y alcaldes, lo cual genera que “la difusión al cargo de edil no sea muy participativa” (C. Sinisterra, 2017). por otro lado, la segunda razón a la que hace alusión es la corrupción y la “politiquería”, a las cuales responsabiliza el que las personas se hayan vuelto “ariscas” a participar de espacios como las JAC o las JAL, en cuanto que manifiesta “han perdido toda credibilidad por la carencia de gestión” (Ibíd, 2017), aun cuando esta se haga.

Así también la edilesa María Elvia Pimentel, añade que como líder barrial a iniciado en compañía de otras mujeres una asociación para tratar temas referentes “al desconocimiento que tiene la comunidad en todo el ente territorial” (M. Pimentel, comunicación personal, 8 de Junio de 2017) acerca de la función participativa que ejercen las JAL. Dado que desde su experiencia ha podido observar que las personas regularmente perciben a las JAL como un ente administrativo, y consideran que son las JAC las encargadas de velar por las necesidades de los barrios ya que relacionan a estas últimas con lo social.

En contraste, se incluye la palabra del presidente de la federación de ediles Oscar Ortiz quien señala que aun cuando falta un vasto camino por recorrer, las JAL como instancia de

participación si influye al fortalecimiento de la participación local, en cuanto considera han hecho valer los derechos constitucionales que les concede la norma:

Nosotros como JAL de la comuna 11 hemos hecho valer nuestros derechos constitucionales, nosotros aquí no tragamos entero, nosotros si hacemos valer y respetar la norma jurídica porque de lo contrario sería un saludo a la bandera prestar uno su nombre para ser elegido como comunero y/o edil. (O. Ortiz, 2017)

Por otro lado, respecto a la segunda pregunta don Oscar Ortiz añade que la JAL once en conformidad con las funciones que le delega la norma, ha sido capaz de acrecentar su poder de convocatoria, por lo que desde su percepción si logran convocar a la comunidad para que participen y se discutan las problemáticas de la comuna, “si tenemos poder de convocatoria, nosotros aquí en la comuna 11 hemos trabajado de la mano con las ASOJAC y le estamos apostando a la verdadera unidad comunitaria de la comuna” (O. Ortiz, 2017), en ese sentido finaliza su intervención apuntando a que la JAL once como corporación pública ha ido adelantando en los últimos años muchas tareas en pro del mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad, señala que ahora mismo están comprometidos con el tema de “la pésima movilidad que nos está prestando la administración municipal a los caleños” (Ibíd, 2017).

Frente a la pregunta referente a la cantidad de personas que participan regularmente del espacio de las JAL, ponen de manifiesto que cuando se hace convocatoria para discutir alguna problemática en particular el nivel de asistencia es alto con alrededor 100 o 200 personas, y señala que lo mismo ocurre con las ASOJAC de la que participan un promedio de 50, 60 o 70 personas. Así también, se procedió a indagar en cuanto a los lugares o el lugar en donde se llevan a cabo las reuniones y por las estrategias que utilizan para que las personas de otros barrios estén informadas y puedan asistir. La respuesta fue la siguiente:

Pues ahora con la nueva tecnología, por medio del WhatsApp o se contrata un perifoneo, el señor Jaime Molina del Barrio la fortaleza nos cobra muy barato a las juntas comunales, entonces aprovechamos grabar cuñas y hacemos perifoneo por los barrios. Ese es el único medio, para no estar mandando a imprimir volantes a los que la gente luego no les para bolas. (O. Ortiz, 2017)

Desde otro punto de vista el edil Adán Tegue aborda el tema del poder de convocatoria y capacidad de influir de la JAL de la comuna once, desde su percepción muchas personas desconocen y aquellas que conocen no le dan la importancia que deberían al trabajo que desempeñan los ediles, afirma que “incluso los lideres barriales y aquellos que conocen de la labor que hacemos en las comunas muy pocas veces visitan el espacio y si lo hacen es debido a que tienen algún problema que necesitan que les ayudemos a solucionar” (A. Tegue, 2017). Constata en su intervención que las visitas del público en general son muy pocas, aun cuando insiste que a la comunidad se le dice que el espacio es abierto para todos:

[...] Si hemos hablado en varias instancias de que esto es algo abierto para la comunidad, pero desafortunadamente aun desde las mismas elecciones para la JAL se refleja que hay mucha gente que desconoce de este espacio, por lo que tenemos siempre un grupo selecto de 4 o 6 personas que constantemente nos visita, pero la comunidad en general, aunque tenemos este espacio abierto no nos visitan o no participan del trabajo que aquí hacemos. (A. Tegue, 2017)

Respecto al lugar de reunión se dijo que “las plenarias de las JAL institucionalmente son los días jueves a las 4 de la tarde en la carrera 33a con calle 31 esquina, un salón que queda continuo al C.A.L.I once” (C. Sinisterra, 2017), son de libre participación ciudadana por lo que en los registros de asistencia aparecen, la comunidad, dignatarios comunales, el vecino común y corriente, etc.

Por ultimo las intervenciones en este eje estuvieron orientadas a conocer la influencia que ejerce la JAL de la comuna once sobre los habitantes de la comunidad durante los comicios electorales, las opiniones respecto a este punto estuvieron divididas, dado que si bien todos los entrevistados coincidieron en que no es directamente la instancia de la JAL la que influye en los ciudadanos, sino cada edil o comunero de forma individual bajo el padrinazgo de algún jefe político, no hubo acuerdo respecto al tipo de influencia que ejercen y si está se basa en una relación de tipo clientelista.

Frente al tema el delegado y comunero Alirio Rivas señala que “son muy pocos los lideres barriales o comunales que no ejercen su poder de influencia sobre la comunidad en época electoral” (A. Rivas, comunicación personal, 6 de junio de 2017), dado que la mayoría se encuentran matriculados a un partido político, motivo por el cual deben dirigir sus acciones en función de estos, dejando saber que este no es el caso de la comuna once,

en tanto considera que a esta la han ido limpiando de esa problemática por medio de “regaños” y capacitaciones de formación, en donde se deja expreso que después de ser electo como edil o comunero debe respetar la labor que ejerce en la comunidad y no supeditarse a ningún partido político, independientemente que se encuentre adscrito a alguno, condición que todos manifiesta se le respecta a cada edil. Añade que eso los ha llevado ganarse el respeto de comunales y ediles a nivel departamental y nacional y que incluso el alcalde y los funcionarios ya sepan que en la comuna once debe respetarse eso.

Así mismo, la líder barrial María Vasco, ofrece su punto de vista y manifiesta que lo que caracteriza a la comuna once es el sentido de unidad que prima entre ediles y comuneros, afirma que entre ellos no se miran los colores políticos, dado que el interés debe girar en torno a la comunidad y no a decir “ve este es del rojo y este es del verde, porque acá todos somos igualitos y trabajamos es por el bien común de la comunidad” (M. Vasco, comunicación personal, 8 de junio de 2017).

Por último la intervención de don Oscar Ortiz reafirma lo planteado por los otros líderes de la comuna; éste afirma que como organización de JAL no inciden en ningún tipo de decisión que toman los habitantes de la comuna dado que no prestan el nombre de la corporación para que “se tiña de ningún color político”, sin embargo establece que individualmente si respetan el color político de cada edil o su filiación política, afirma que “quienes tienen como padrino político a concejales, diputados o si son amigos del alcalde o de la gobernadora del valle serán ellos quienes decidan que hacer siempre y cuando no comprometan el nombre de la JAL” (O. Ortiz, 2017).

4.2.1.3 Eje 3. Cultura Política Clientelar

El tercer eje consta de tres preguntas, con las que se pretende guiar al entrevistado para que desde la posición que ocupa se capaz de dar cuenta de la realidad que enfrentan las Juntas Administradoras Locales y quienes las integran en relación con las redes políticas clientelares que operan en el municipio de Cali, y así poder constatar de primera fuente si efectivamente espacios como las JAL producto de las reformas de descentralización y democratización del Estado han sido alcanzados por el fenómeno del clientelismo. En ese sentido, las preguntas fueron:

Pregunta 1. ¿Considera que el diseño institucional bajo el que quedaron reglamentadas las JAL ha limitado el alcance e impacto social y político que pudieran tener como corporación pública a cargo de promover la participación ciudadana a nivel local?

Pregunta 2. ¿Cree usted que en el marco de la democracia participativa, la cultura política clientelar ha conseguido cooptar espacios creados con el propósito de acercar a la ciudadanía a la esfera pública y vincularla a los espacios de decisión política incluidas las JAL?

Pregunta 3. ¿Son las redes políticas clientelares un obstáculo para el desarrollo de las funciones que ejercen los ediles? Y en ese sentido ¿Consiguen los ediles de la comuna once representar los intereses de la comunidad frente a la administración municipal?

Las intervenciones y respuestas que se presentaron en este eje han permitido crear una idea mucho más solidada y realista de la permeabilidad del clientelismo en los espacios de participación local. Frente a la primera pregunta, el comunero Alirio Rivas coincide con el Edil Oscar Ortiz en que el diseño institucional bajo el que quedaron reglamentadas las JAL no fue el más indicado, ya que las “amarra” y hace dependientes a otras instancias políticas (A. Rivas, 2017), por otro lado el señor Oscar Ortiz afirma que el problema se recrudece o se hace mayor en el municipio de Santiago de Cali, debido a que desde su experiencia como líder comunal ha podido vivenciar que “los alcaldes municipales constantemente han querido opacar las funciones constitucionales” (O. Ortiz, 2017), situación que desde su punto de vista no se presenta en departamentos como Antioquia, Cundinamarca, o incluso la costa atlántica. Afirma que “allá si tienen verdadera representación las JAL, eso se nota en los congresos nacionales de los ediles y siempre se recalca esa actitud de ellos, porque Medellín- Antioquia, nos lleva años luz a las JAL en cuanto organizaciones y participaciones que están reglamentadas en la constitución y en la ley” (O. Ortiz, 2017).

Por otro lado, el comunero Alirio Rivas sostiene que “es un diseño institucional muy limitado, creado para no darles capacidad a los ediles de tomar decisiones” (A. Rivas, 2017). Sin embargo, establece al mismo tiempo que no solo depende del diseño institucional que se les dio sino también de la actitud que tome la persona que ocupa el cargo de edil o representante, en cuanto que desde su óptica existen dos formas de legitimarse frente a la comunidad, y la primera es la confianza que se crea en las personas,

de las cuales recibirá respaldo y la segunda son las herramientas que le concede la norma jurídica.

En ese sentido, no ha de ser negado que para que el clientelismo opere se requiere del compromiso de las dos partes, desde esta perspectiva el edil Oscar Ortiz manifiesta que si bien en Colombia existe una cultura a la que denomina “politiquera”, todo depende del líder comunal o miembro de las JAL que decida prestarse para hacer politiquería, la cual afirma se hace para pagar favores personales, razón por la cual quedan obligados a conseguir votos y hacerle campaña a los jefes políticos, “en cambio si se es independiente trabaja como en mi caso desde la propia autonomía”.

Por último, plantea que toda esa politiquería debilita los procesos comunales y de JAL así como a la comunidad dado que dejan de creer en los procesos y en su lugar empiezan a repetir constantemente “ah los mismos con las mismas, la politiquería de siempre, no buscan sino beneficios personales en vez de pensar en el bien general” (O. Ortiz, 2017).

En concordancia, el edil Carlos Julio Ortiz plantea desde su punto de vista que “es la politiquería que se fomenta en Colombia y los escándalos de corrupción que se presentan a diario los causantes de que las personas se mantengan esquivas y sean apáticas a los procesos participativos que se inician en las comunas” (C. Ortiz, comunicación personal 8 de junio de 2017); pone como ejemplo el caso de la elección del presidente de la Junta de Acción Comunal y señala que “no es posible que de un promedio de seis mil personas que habitan en un barrio solo salgan como mucho trecientas a votar” (C. Ortiz, 2017) concluye el ejemplo arguyendo que “si la gente no le presta atención a las JAC, mucho menos le va a poner cuidado a las JAL” (Ibíd, 2017).

Siguiendo esta lógica, reconoce que todos los problemas que se presentan en las esferas superiores de poder han afectado a quienes se encuentran más abajo, y si a eso se le añade que las personas desconocen lo que deben hacer el problema aumenta, dado que tanto el concejo como la alcaldía los mantienen alejados de los procesos importantes, exceptuando la época electoral que es cuando aparecen a buscar a los líderes barriales. Afirma que:

[...] Entonces en estos grupos nosotros estamos muy aparte de lo que es el concejo o la alcaldía, nos vienen buscando prácticamente sin tapujos solamente para ellos llegar a algún puesto político, entonces ellos nos tienen aparte en el

tema de participación, porque cuando nosotros llegamos allá a los espacios de participación no nos ponen cuidado, es totalmente un proceso en que ellos nos ignoran, pero cuando se llega el tema de las elecciones entonces ahí si somos importantes lo que son las JAC y las JAL. (C, Ortiz, 2017)

Otro argumento es la que presenta el edil Carlos Sinisterra quien afirma que la carencia se da porque “los programas de gobierno competen a una y otra dependencia, lo cual genera que el trabajo de la acción comunal se vaya desmeritando, además de que el trabajo de los ediles es ad honorem” (C. Sinisterra, 2017), lo cual desde su punto de vista ha sido el causante de la deserción de muchos de los que llegan en tanto la mayoría de personas que pasan a ocupar el cargo están desinformadas y llegan con el propósito de ocupar un cargo político o tener un reconocimiento económico.

Finalmente, el presidente de la federación de ediles de Cali Miguel Sánchez concluye su intervención señalando que acabar la cultura política clientelar y el clientelismo es una tarea muy difícil dado que “los puesto de elección popular son ocupados por quien tenga más dinero para comprar conciencias” (M. Sánchez, 2017), ya que desde su punto de vista son en realidad “problemas de estómago pero no de identidad”, finaliza diciendo “critican cuatro años de mal gobierno, pero el día de las elecciones se rinden ante el tamal, entonces es muy difícil que podamos hacer un cambios cuando las circunstancias nos arrastran hacia ese camino” (Ibíd, 2017).

4.2.1.4 Eje 4. Retos o desafíos

Finalmente el eje cuatro, se basa en las apreciaciones que tienen los ediles y líderes barriales del entono social y político en el que se vienen desenvolviendo las JAL, en este sentido las preguntas estuvieron orientadas a conocer los obstáculos y desafíos que se presentan y consideran deben ser superados para alcanzar las metas que se proponen como instancia de participación ciudadana y corporación pública. Las preguntas fueron:

Pregunta 1. ¿Qué retos o desafíos diría usted que tienen que superar las JAL para llegar a convertirse en un espacio decisivo de participación ciudadana a nivel local, que logre informar, vincular y despertar el interés de la comunidad acerca de los asuntos públicos?

Pregunta 2. ¿Representa el entorno social y político en el que se desenvuelven las JAL un impedimento para cumplir con las metas que se proponen como corporación pública?

En este eje cada entrevistado compartió su punto de vista desde la experiencia individual que ha tenido en el escenario político y social de lo que consideran afecta mayormente el desarrollo de las JAL. En las sesiones se encontró que la mayoría de entrevistados coincidieron en que una de los obstáculos más grandes que deben superar las JAL es el desconocimiento y falta de formación por parte de quienes integran este tipo de escenarios. Don Oscar Ortiz lo presenta en los siguientes términos:

Yo diría que uno de los principales restos es capacitar a nuestra comunidad. Porque muchos se hacen elegir para ser parte de una JAL y no saben para que fueron elegidos o creen que van a devengar un sueldo, muchos llegan con esa percepción, porque confunden los distritos capitales con las ciudades común y corriente, y no entienden que solamente quienes son nombrados ediles en el distrito capital pueden devengar un sueldo. (O. Ortiz, 2017)

Complementa su intervención manifestando que otra de las situación problemática que se presentan día a día en las JAL y que afectan directamente su desempeño es que los miembros que son elegidos para ocupar el cargo de edil una vez elegidos se dan cuenta que no poseen tiempo para asistir a las reuniones o ir a la administración municipal ni para hacer proyectos u capacitarse y tomar los diplomados que ofrece la alcaldía, razón por la cual desde la falta de conocimiento “ni siquiera saben o se dan cuenta el grado de responsabilidad que tienen” (O. Ortiz, 2017) situación que al mismo tiempo los hace más proclives de ser cooptados por las redes políticas clientelares e incluso llegar a infringir la ley. “Nosotros los de las JAL somos servidores públicos y estamos obligados a cumplir con lo que dice la constitución y la ley, por eso cualquier falencia u omisión que tengamos, nos sanciona con cárcel, por ser servidores públicos” (Ibíd, 2017).

Así también añaden que quizá el mayor desafío ha de ser el de acabar con la clase política corrupta y dañina que se perpetúa en el poder, don Alirio Rivas lo presenta en los siguientes términos:

Existe una clase política que hace parte de los grupos económicos, políticos y religiosos que vienen trabajando comúnmente desde hace muchos años, y son quienes han manejado el país desde hace más de 200 años y a nosotros el ciudadano común y corriente que es independiente y la tienen clara no nos

dejan crecer, más bien nos ponen a pelear entre nosotros mismos. (A. Rivas, 2017)

Por lo mismo, argumenta que es ahí donde las JAL entran a jugar un papel clave, dado que es parte de su responsabilidad formar a la gente y añade que no solamente las JAL sino también las universidades y grupos sociales, razón por la cual han decidido pedir ayuda a las universidades para que participen de ese proceso tan requerido en las bases sociales.

De esta situación deriva otra problemática y es lo que se ha denominado en el lenguaje común como “rosca” en la cultura colombiana, don Oscar nutre el tema señalando que “palos en la rueda nos salen todos los días” y uno de los principales problemas de no estar en la “rosca” es que:

Si uno no es del afecto del político de turno es mejor decir apague y vámonos, porque por más que se presenten proyectos estos no prosperan y la única herramienta jurídica con la que nosotros como JAL podemos obligar a la administración municipal y eso que con harta lucha es un Cabildo Abierto, pero eso es un proceso tenas que pocas veces alcanza los resultados esperados. (O. Ortiz, 2017)

Referente a esta situación, el edil Sinisterra plantea en su intervención que el principal propósito al que deben apostarle las JAL ahora mismo es en ampliar su participación en los comités de planificación, dado que se ha convertido en un obstáculo en el desempeño de sus funciones como representantes de los intereses de la comunidad, en cuanto que solo cuentan con voz y no voto en los escenarios de discusión, así también señala que se les desconoce la función de distribuir las partidas globales situación que el edil Sinisterra considera debe cambiar para poder darle mayor credibilidad a la corporación (C. Sinisterra, 2017). Por lo tanto desde su punto de vista el principal reto que deben afrontar ahora mismo las JAL es el de recuperar las funciones constitucionales que les han sido negadas.

Por último, el señor Miguel Sánchez plantea que uno de los principales retos que deben superar las JAL es la politización del espacios por parte de los partidos políticos y lo segundo que pone en consideración es que “en Colombia se ha querido Europeizar la participación ciudadana” (M. Sánchez, 2017) afirma que “con eso estamos lejos de la realidad, aquí creemos que somos suiza o las grandes democracias del mundo, donde la gente posee mayor conocimiento de los asuntos políticos y basados en eso pueden decidir a

conciencia” (Ibíd. 2017). Basado en ello establece que se necesita educar a la gente y mejorar las condiciones sociales para poder pensarse una verdadera democracia participativa, ya que de lo contrario “la gente necesita la solución de momento por eso piensa más en el estómago que en los programas políticos o sociales, piensa más en la necesidad del día que en la proyección futura” (Ibíd, 2017).

4.2.2 ¿Contribuyen las JAL al fortalecimiento de la participación ciudadana en el municipio de Santiago de Cali y al mejoramiento de la democracia participativa en Colombia?

Este último aparatado esta hecho a modo de reflexión respecto de los resultados que arrojaron las entrevistas presentadas en la sesión anterior y tomando en consideración la información de los capítulos dos y tres. En este se pretende establecer un criterio frente a la pregunta ¿contribuyen las JAL como espacio destinado a la ampliación y promoción de la participación ciudadana y los ediles como canalizadores de las demandas y representantes de los intereses de la comunidad al fortalecimiento de la participación ciudadana en el municipio de Santiago de Cali y al mejoramiento de la democracia en Colombia a partir del nuevo modelo democrático participativo vigente desde 1991?

Pues bien, sin mucho preámbulo ha de decirse que aun cuando se pensó que las reformas efectuadas en el marco de la democratización crearían condiciones necesarias, capaces de aportar a la transformación de las conductas políticas culturalmente arraigadas en el país, que permitirían mejorar la forma como están establecidas las relaciones entre representantes y representados, así como fortalecer la gestión administrativa municipal, las evidencias demuestran de que en la práctica todavía no se han visto reflejadas. Aun cuando se reconoce que la apertura de dichos canales de participación ha permitido que las personas se involucren mucho más de lo que hacían hace décadas en los procesos de planeación; desempeñen un rol mucho más activo en los asuntos de carácter público; tengan la posibilidad de intervenir en la creación de proyectos para su barrio, vereda o comuna, así como también abrieron la posibilidad de fiscalizar el desempeño de las autoridades públicas y de emprender iniciativas colectivas para resolver los problemas de su entorno inmediato; el porcentaje de personas que lo hacen o se involucran es todavía

muy bajo, debido a que las condiciones no están dadas y las prácticas de los políticos siguen estando presentes en la mayoría de los casos (Velásquez y Gonzáles, 2003).

Esta situación ha afectado el desempeño y alcance efectivo que las instancias creadas con el fin de incentivar la participación ciudadana hayan podido tener a nivel local. Es como lo define Velásquez y Gonzales (2003) en su libro “la competencia entre el clientelismo y la participación es aún desigual” (p. 28). Esta aseveración nace a partir de las palabras que expresa uno los participantes de los grupos focales que se crearon durante el desarrollo del libro: “No podemos cambiar en diez años lo que hemos venido haciendo durante siglos en cuestión de gobernabilidad” (Ibíd, p. 28)

Así, ha de reafirmarse con base en lo que se pudo observar a lo largo de este trabajo de grado y en lo que arrojaron las entrevistas dirigidas a ediles y líderes barriales que participan a diario de estos espacios, que en lo que respecta a las JAL su alcance y efectividad como instancia de participación ciudadana ha sido limitada en cuanto a incentivar el compromiso de los ciudadanos e involucrarlos en los espacios de discusión pública. Esto se ha visto reflejado en la poca apropiación que ha habido por parte de los ciudadanos en lo que respecta a este espacio, lo cual deriva en bajos niveles de asistencia e incluso desconocimiento de la existencia del mismo; una explicación que podría darse en referencia a esta problemática es que los ciudadanos no se identifican con las JAL en cuanto que la movilización de gran parte del electorado, así como la difusión de la información sobre este escenario se canaliza a través de la relación particularista y en algunos casos clientelas de los ediles con los ciudadanos.

Por otro lado, en cuanto a las percepciones y expectativas que se crean los ciudadanos acerca de lo público y la política en general, las JAL no han logrado promover una imagen del todo positiva que logre influir de forma propicia en la noción que construyen los ciudadanos acerca de lo público y del ejercicio político; así lo expuso también uno de los ediles durante la entrevista mientras afirmaba que los ciudadanos se han vuelto apáticos a participar de espacios como las JAC o las JAL, en cuanto que han perdido toda credibilidad en ellos.

Pese a lo anterior y como respuesta a la pregunta que se hace al inicio de este acápite, se plantea que las JAL como instancia de participación e integración ciudadana no han

logrado contribuir de manera concreta al desarrollo de la participación ciudadana en el municipio de Santiago de Cali, en términos de incentivar una cultura ciudadana basada en el respeto y compromiso hacia los asuntos de interés público, centrada en la comunicación, y el vínculo con los representantes comunales. Sin embargo, no todo está perdido y aunque podría crearse la impresión de que el clientelismo se ha apoderado de las relaciones político- sociales que se tejen a nivel local, aún existe esperanza y ha de destacarse que la existencia de espacios como las JAL han servido para impulsar y facilitar la formación de expresiones de participación de algunos sectores de la comunidad interesados en aportar desde su compromiso cívico al mejoramiento de las condiciones de vida del sector al que pertenecen.

De manera complementaria Velásquez y Gonzales (2003) en su análisis a los diferentes canales de participación ciudadana plantean que:

La apertura de canales de participación ha logrado dar vida a nuevos lenguajes y prácticas que han transformado las coordenadas del ejercicio de la política en su sentido más amplio, como inserción de los individuos y de los grupos en la definición de los asuntos colectivos (p. 29).

No obstante, queda un largo camino por recorrer y aunque puede haberse ganado terreno en organización y movilización social, aún falta recuperar la confianza hacia las instituciones, incentivar el compromiso social, trabajar en el empoderamiento y formación de los ciudadanos, así como mejorar el sentido de apropiación hacia los espacios de discusión política y participación ciudadana que aún permanece débil el interior del sector comunal y en general en la esfera social.

CONCLUSIONES

Como se ha indicado a lo largo de este trabajo de grado la participación ciudadana ejercida adecuadamente por la ciudadanía es una herramienta que contribuye al fortalecimiento de la democracia y amplía la actuación de los individuos en los escenarios de discusión política y de decisión pública, así como también contribuye al mejoramiento de la acción estatal, al tiempo que favorece la formación de debates y procesos de concertación que permiten construir alternativas para mejorar las condiciones de vida material de las comunidades.

No obstante, como se ha dicho hasta ahora en Colombia aún quedan muchas cosas por resolver, antes de poder cumplir de manera efectiva con los compromisos pactados durante el proceso de democratización que se inició desde mediados del siglo XX; una de ellas es intervenir democráticamente sectores vulnerables de la sociedad en los que han quedado reflejadas las dificultades que ha presentado dicho proceso de democratización para traspasar las fronteras de lo normativo e institucional y llegar a las comunidades, lo cual impide desde los afanes de la cotidianidad consolidar una sociedad más participativa e influyente así como incentivar verdaderos cambios sociales.

En este sentido, la primer medida que ha de tomarse para que dicho proceso de democratización pueda trascender y tener los efectos esperados sobre la sociedad colombiana debe consistir en educar y empoderar a la ciudadanía; es decir, se necesitan ciudadanos capaces de decidir e incidir sobre los asuntos que le afectan en la esfera pública, la segunda medida debe ir enfocada en cambiar la manera como están instituidas culturalmente las relaciones entre representantes y representados; es decir, se requiere del reconocimiento mutuo y horizontal entre ambas partes que les permita construir una relación basada en la confianza, la responsabilidad y el compromiso por mejorar desde el lugar que ocupa cada una las condiciones de vida de la sociedad, priorizando en las necesidades que afectan a la mayoría sobre las de interés propio.

Así entonces, educar a los ciudadanos para la democracia debe considerarse uno de los principales desafíos que debe afrontar el Estado colombiano para poder llegar a constituirse como un país verdaderamente incluyente y democrático; ello implica proveer información

completa y verídica a los ciudadanos en cuanto a los temas sociales y políticos que se desarrollan en el país, implica que los ciudadanos conozcan las principales problemáticas de la sociedad en la que viven, que desde cada sector de la sociedad se promueva el respeto hacia la diferencia y la otredad, que las instituciones del Estado respeten, cumplan y difundan el principio de la igualdad, implica también que las personas tomen conciencia de la importancia de participar y ejercer un rol activo en la sociedad, así como también que los medios de comunicación adopten una postura cívica, y neutra frente a los conflictos u acontecimientos que se presentan en la esfera pública; con ello se busca evitar la falsa propaganda y la deslegitimación de expresiones democráticas como por ejemplo las protestas sociales; por último se necesita que en las instituciones educativas se inculque a los niños y jóvenes el respeto hacia lo público, así como la importancia de ejercer el derecho al voto, etc.

Mejorar en estos aspectos muy probablemente contribuiría a recuperar la credibilidad de los ciudadanos hacia los procesos participativos e incentivar el interés de aquellos que permanecen apáticos, lo cual indiscutiblemente reduce la capacidad de la clase política de manipular e influir en las decisiones que toman los ciudadanos referentes a temas políticos y electorales. Así también, representan un riesgo para quienes ejercen la política bajo las lógicas del clientelismo y la corrupción, dado que un ciudadano educado para la democracia, es capaz de utilizar las herramientas que le ofrece la norma para vigilar y controlar el desempeño de quienes ocupan los cargos desde los cuales se toman las decisiones políticas que afectan a la mayoría, es decir, un ciudadano educado conoce sus derechos y los hace valer y respetar.

Por el contrario, un ciudadano poco educado, desconocedor de los asuntos del Estado, que ignora sus deberes y derechos como ciudadano y que permanece apático frente a los temas de interés público es un ciudadano fácilmente influenciable, sensible a la manipulación ideológica, con falta de visión crítica frente a las realidades sociales o de su entorno más cercano e incapaz de influir en las cuestiones relevante del entorno social en el que se desarrolla (Vergara, 1998). Bobbio (1986) lo plantea en los siguientes términos:

La democracia no puede prescindir de la virtud entendida como amor a la cosa pública, pues al mismo tiempo debe promoverla, alimentarla y fortalecerla [...]
John Stuart Mill [...] distingue los ciudadano en activos y pasivos y especifica

que en general los gobernantes prefieren a los segundos porque es más fácil tener controlados a súbditos, dóciles e indiferentes, pero la democracia necesita de los primeros. (p. 39)

Dicho esto, es importante reconocer los esfuerzos normativos que ha hecho el Estado colombiano para blindar los mecanismos de participación democrática y garantizar el pleno desarrollo de los mismos; siguiendo este precepto recientemente fue aprobada y puesta en vigencia la Ley 1864 del 2017 “mediante de la cual se modifica la Ley 599 del 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática”. En ella se destaca la importancia de preservar y cumplir con los principios éticos de una sociedad democrática, los cuales están enfocados hacia la transparencia, la funcionalidad, la igualdad y el respeto hacia la cosa pública.

Las disposiciones que dicta la referida ley representan un intento más por parte del gobierno central de reducir o más bien abatir las irregularidades que se vienen presentado desde hace ya varios años en el ejercicio democrático durante los comicios electorales; las cuales han acabado con el principio de transparencia democrática y le niegan el derecho a los ciudadanos colombianos de conocer la oferta política en igualdad de condiciones; en ese sentido, se entiende que si bien aquellas disposiciones alusivas a castigar el fraude electoral, el tráfico y compra de votos, así como las amenazas o presiones políticas, etc, representan una forma de defensa en favor de los mecanismos de participación democrática de gran utilidad para el conjunto de la sociedad y en especial para los ciudadanos que ejercen sus derechos constitucionales, no puede considerarse una solución definitiva ante dichas problemáticas, en cuanto que una vez más se requiere de atravesar el terreno normativo e institucional para llegar a tener un verdadero efecto sobre las cuestiones que se presentan en la esfera social y en este caso por sobre todo en la política.

Es desde este punto de vista que espacios como las JAL han terminado siendo cooptados mayoritariamente por la cultura política clientelar que opera al interior del Estado colombiano; con base en esta situación se hacen algunas recomendaciones basadas en la información y datos recogidos durante el proceso de elaboración de este trabajo de grado. La primera corresponde al tema de la educación y es que al igual que la sociedad colombiana debe ser educada para la democracia quienes integran este tipo de escenarios especialmente deben estarlo. Para ello es necesario, contar con programas educativos que

vayan dirigiéndose a quienes aspiren ocupar el cargo de edil o edilesa de una comuna, estos programas de formación deberán contar con asistencia obligatoria y deberán ser tomados antes de postularse y competir electoralmente; ello serviría para disminuir los altos niveles de deserción que se producen posterior a las elecciones, lo cual de acuerdo con la información de los ediles que participaron de la entrevista, son consecuencia de la falta de información antes de ocupar el cargo.

Así también, una vez elegidos para el cargo deberán continuar con las capacitaciones y asistiendo a las jornadas de formación en las que se les deberá enseñar entre otras cosas como formular proyectos, propuestas de inversión, así como planes y programas de fortalecimiento y seguridad ciudadana -con la correspondiente afectación presupuestal- conforme a las funciones que les delega el artículo 318 de la constitución política de Colombia y el artículo 3 de la ley 136 de 1994 modificado por la ley 1551 de 2012 los cuales, los cuales tendrán que estar orientados a solucionar alguna problemática de la comuna a la que pertenecen²⁵, con la finalidad de que el más apropiado para cada comuna este obligado a ser parte del Plan Operativo Anual de Inversiones para ser ejecutado y será la Secretaria de Bienestar Social y Desarrollo la encargada de garantizar que las condiciones se respeten y cumplan; con esto se busca contrarrestar la situación que de acuerdo con el testimonio de uno de los entrevistados los proyectos que se presentan a la administración municipal son rechazados si quien lo hace no es “del afecto del político de turno” (O. Ortiz, 2017).

En segundo lugar, otra recomendación que surge a raíz de la problemática que relatan algunos de los ediles referente al desconocimiento de la comunidad hacia el espacio de las JAL que deriva a su vez en escasa asistencia a las sesiones que agendan los ediles e incluso en bajos niveles de votaciones para quienes compiten electoralmente por el cargo, consiste de conformidad con una de las funciones que le delega la ley 136 de 1994 artículo 131 a las

²⁵ **Ley 136 de 1994 Art. 3;** 7) Corresponde al municipio: Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional. 17) Elaborar los planes y programas anuales de fortalecimiento, con la correspondiente afectación presupuestal, de los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas, organismos de acción comunal, organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio. Lo anterior deberá construirse de manera concertada con esas organizaciones y teniendo en cuenta sus necesidades y los lineamientos de los respectivos planes de desarrollo.

JAL de “promover, en coordinación con las diferentes instituciones cívicas y juntas de acción comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales” en la necesidad de fortalecer los canales de comunicación entre ediles, comuneros y habitantes de la comunidad por medio de redes de comunicación y participación ciudadana que deberán permanecer activas en cada comuna y contar con delegados en los diferentes barrios que conforman la misma, desde allí se buscara promover el interés de los habitantes de la comuna por participar de los asuntos públicos y acercarse al espacio de las JAL, mínimo deberán haber tres delegados por barrio, estos serán los encargados de informar a las personas del entorno cercano, en qué consisten las JAL, quienes las integran y los temas que se trabajan en ellas, así también se encargaran de promulgar los días en que se reúnen y los temas que se trabajaran en esa sesión. Por último, deberá hacerse una reunión trimestral en la que un delegado por barrio tendrá que llevar una propuesta para mejorar alguna situación o problemática que se esté presentando en su barrio, esta deberá haber sido previamente concertada con los otros delegados y con las personas que hayan decidido participar.

Por otro lado, se incluyen en las recomendaciones eliminar el aval obligatorio con el que deben contar los ediles para competir electoralmente decretado por el Consejo Electoral en 1994, debido a que amarra políticamente a los candidatos y convierte a las JAL en un espacio carente de poder de decisión y dependiente a otros sectores políticos más influyente, lo cual ha terminado politizando este espacio de participación ciudadana, desvirtuando su carácter social frente a la comunidad y limitando el cumplimiento de sus funciones. Esta problemática se ha venido presentando prácticamente desde que fueron reglamentadas constitucionalmente; así fue relatado por uno de los ediles durante las sesiones de JAL de las que se participó, y así quedó evidenciado también en una nota del periódico EL TIEMPO que se publicó en el año 1997 referente a lo que estaba ocurriendo en ese momento en las Juntas Administradoras Locales del Municipio de Cali “El aval político conlleva a la politización y al clientelismo de las JAL, y cambia un poco su objetivo principal de ser un mecanismo de descentralización y participación democrática”.

Otra recomendación que se hace desde esta monografía, es la de generar ofertas de empleo legítimas para los comuneros, ésta se propone como una alternativa para bloquear

una de las entradas que utiliza el clientelismo para cooptar el espacio de las JAL desde las redes políticas clientelares, la propuesta nace tras escuchar repetidamente en diferentes ediles que una de las principales razones por las que líderes barriales y/o ediles se integran a estos espacios es la de ocupar un cargo en alguna institución pública del Estado, situación que genera conlleva a la sumisión por parte del líder barrial cuando el líder político se acerca a prometer un puesto público a cambio de sumisión y recolección de votos. Situación que también expone Monsalvo (2011) en su libro cuando afirma que el edil la mayoría de las veces cede ante las demandas del jefe político, dado que es la figura representativa más cercana para abrirse paso en su carrera política o su inserción en determinadas instituciones públicas. “En otras palabras se pone en juego la burocracia a cambio de sumisión” (p. 63). Frente a esta situación la propuesta es que desde la misma corporación pública de las JAL en convenio y cooperación con otras instancias del Estado, y tomando en consideración al perfil laboral de los ediles y/o líderes barriales se genere oferta laboral que les permita integrarse legítimamente al sector público.

Sobre esta misma línea se plantea la urgencia de implementar una ley en la que se le reconozca honorarios a los ediles, este es un tema sobre el que ya se ha trabajado y debatido en repetidas ocasiones; hace poco el gobierno rechazó un proyecto de ley en el que se buscaba establecer una remuneración fija para los integrantes de las JAL. Sin embargo de acuerdo con una nota del TIEMPO el presidente Juan Manuel Santos indicó que el proyecto “busca tomar parte del ahorro disponible para inversión de los municipios para financiar crecientes gastos de funcionamiento” y que además vulnera “los artículos 287 y 362 de la Constitución, pues desconoce el derecho de las entidades territoriales de administrar sus recursos”.

No obstante, la urgencia en cuanto a este tema aparece debido a que la falta de reconocimiento económico para los ediles se ha convertido en una puerta abierta para el clientelismo, la cual utiliza de manera constantemente para sobornar a éstos a cambio de apoyo electoral. Así aparece registrado en una nota publicada por el Diario Occidente en la que diferentes ediles de las comunas que integran la ciudad de Cali dan a conocer que “En época electoral muchos políticos prometen y prometen pero no cumplen”; y afirman que la principal promesa con la que se acercan es la de un sueldo. “Los candidatos prometen

suelo de \$5.000.000 para los ediles, le dicen a la gente que se metan a la JAL, quedan electos y luego renuncian porque no les pagan; yo no creo en esas promesas, yo sé cómo es esta labor comunitaria, hay que hacerla por vocación y servicio”. Así también un edil de la comuna 9 pone en conocimiento “que muchos candidatos los convocan a reuniones para ofrecer dádivas”. Es decir que mientras el gobierno siga sin reconocer que quienes integran este tipo de escenarios a los que también corresponde ejercer funciones administrativas, necesitan de un reconocimiento económico, la problemática con las redes del clientelismo persistirá, y aunque se reconoce que solventar dicha problemática no necesariamente pone fin a las insinuaciones clientelares si dificulta su entrada.

Como última recomendación se establece a partir de los resultados que arrojaron las entrevistas la necesidad de darle poder de voto a las Juntas Administradoras Locales en los comités de planificación y devolverles la función constitucional de distribuir las partidas globales, en cuanto representan una parte fundamental de sus funciones, la cual viene siendo desconocida por la administración municipal desde hace ya varios años y le resta autonomía a un espacio que ya de por si se encuentra débil en el terreno administrativo y de gestión, justamente a causa del pobre diseño institucional bajo el que quedaron reglamentadas. El señor Oscar Ortiz presidente de la Asociación de Ediles expone la situación en los siguientes términos:

Nosotros como JAL estábamos ejerciendo nuestras funciones constitucionales hasta el año 2006, el artículo 318 en su numeral 4 reza de que las JAL en sus territorios deberán distribuir las partidas globales del situado fiscal y/o recursos que la administración municipal les asigne, resulta que hasta el 2006 ejercimos ese derecho constitucional, ya que en la administración municipal del señor Apolinar Salcedo como alcalde de Cali, se creó un decreto nefasto, el 022 del 2007 el cual le opaca las funciones constitucionales a las JAL y crea los comités de planificación en las 22 comunas y los 15 corregimientos de Cali, de ahí de que en este momento las JAL estamos demandando ese acto jurídico por medio de un acuerdo del concejo municipal de Cali que ya está radicado, para recuperar nuestras funciones constitucionales y de ley, como están consagradas en la ley 136 del 94 y en la 1551 del 2012 y ahora en la nueva ley la 1757 de participación ciudadana del 2015. (O. Ortiz, comunicación personal, 6 de junio de 2017)

Por último, cabe destacar que si bien las recomendaciones aquí hechas están dirigidas al contexto de las JAL exceptuando aquellas que se refieren a educar a los ciudadanos para la democracia; fortalecer los procesos participativos y trabajar en función de abatir las

problemáticas que han venido afectando el desarrollo de la participación ciudadana en el marco de la democracia participativa permitirá a largo plazo cumplir con las expectativas del proceso de democratización que buscaba abrirle espacio a la inclusión ciudadana y despertar el sentido de unidad y compromiso de las personas hacia los asuntos de carácter local, lo cual se podrá ver reflejado en el crecimiento de la sociedad y en el mejoramiento de las condiciones de vida material de las comunidades, en cuanto que una ciudadanía consiente y organizada antepone el interés de la mayoría por el individual.

BIBLIOGRAFÍA

- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, La Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una Perspectiva Latinoamericana Con Referencias a Países Poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 1-32. Obtenido de <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/deluca/odonnell.pdf>
- Arendt, H. (2009). *La Condición Humana*. Buenos Aires: Paidós.
- Aristóteles. (1998). *La Política*. Mexico: Editores Mexicanos Unidos.
- Bobbio, N. (1986). *El Futuro de la Democracia*. Mexico, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Buitrago, F. L., & Dávila Ladrón, A. (1990). *Clientelismo El sistema Político y su Expresión Regional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Caciagli, M. (1996). *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Camacho, Á. (2001). Democracia, Exclusión social y construcción de lo público en Colombia. En A. Valencia, *Exclusión Social y Construcción de lo Público* (págs. 51-72). Bogotá: CIDSE-CEREC.
- Castañeda Alcaíno, J. (2009). Participación y Calidad Democrática. Evaluando las Nuevas Formas de Democracia Participativa. *Revista Latinoamericana*, 529-531.
- Ceballos, M., & Martín, G. (2001). *Participación y Fortalecimiento Institucional a Nivel Local en Colombia*. Bogotá: CEJA IV.
- Celso, E. (1997). El papel de la participación en el proceso democrático. *Boletín Americanista*, 101-112. Obtenido de <https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj1nLiF5NzUAhXDQyYKHY41AeYQFgghMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.raco.cat%2Findex.php%2FBoletinAmericanista%2Farticulo%2Fdownload%2F98670%2F146656&usq=AFQjCNHA5wHu19J7arnNUn>

- Dávila Ladrón , A., & Delgado Varela, N. (2001). La Metamorfosis del Sistema Político Colombiano: ¿Clientelismo de Mercado o nueva forma de Intermediación? En F. Gutiérrez Sanín, *Degradación o Cambio* (págs. 321-355). Bogotá: Editorial Norma.
- Diario Occidente S.A. (13 de Octubre de 2015). ¿Qué le prometen los políticos a los ediles? *DIARIO OCCIDENTE*. Obtenido de <http://occidente.co/que-le-prometen-los-politicos-a-los-ediles/>
- EL TIEMPO. (16 de Octubre de 1997). JAL, PROCESO QUE SE HA POLITIZADO. *EL TIEMPO*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-691241>
- EL TIEMPO. (3 de Enero de 2017). Ediles de las Juntas Administradoras Locales seguirán sin sueldo. *EL TIEMPO*, págs. 1-5. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/sueldo-de-los-ediles-en-colombia-51037>
- Fenichel Pitkin, H. (1985). *El Concepto de Representación*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales.
- García Sánchez, M. (2003). *¿Ciudadanía Avergonzada? Democracia Local y Construcción de Ciudadanía en Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Giannini, H., & Bonzi, P. (1997). *Congreso Latinamericano sobre Filosofía y Democracia*. Chile: Lom Ediciones.
- Guillén, D., & Monsiváis, A. (2014). *LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE CARA AL FUTURO: Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Guzmán, A. (2011). DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN COLOMBIA: UN SUEÑO VEINTE AÑOS DESPUÉS. *Jurid Manizales*, 30-41. Obtenido de [http://vip.ucaldas.edu.co/juridicas/downloads/Juridicas8\(2\)_2.pdf](http://vip.ucaldas.edu.co/juridicas/downloads/Juridicas8(2)_2.pdf)
- Huntington, S. (1994). *La Tercera Ola de la Democratización a Finales del Siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Macpherson, C. (1977). *La Democracia Liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.

- Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mill, J. (2004). *Sobre la Libertad*. Mexico: Editorial EDAF, S.A.
- Monsalvo, A. (2011). *Penumbas y Demonios en la Política Colombiana: Un analisis sobre clientelismo*. Bogotá: Ediciones desde Abajo.
- Narder, R. (2011). Las Juntas Administradoras Locales: balance y perspectivas en Colombia en los 20 años de la Constitución. *Justicia*(20), 72-81. Obtenido de <http://portal.unisimonbolivar.edu.co:82/rdigital/justicia/index.php/justicia>
- Paladino, M. (2014). ¿A quién representan los intermediarios? Reflexiones acerca del campo clientelar y sus efectos sobre representantes y representados. En G. Diana, & A. Monsiváis, *La representación política de cara al futuro : desafíos para la participación e inclusión democráticas en México* (págs. 103-125). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. England: Cambridge University Press.
- Ramírez Nárdiz , A. (2011). La democracia participativa y su desarrollo. Introducción teórica a la democracia participativa. En M. Á. Goitia Quintana, & A. Ramírez Nárdiz, *Democracia participativa y participación ciudadana : la experiencia de la ciudad de Alicante* (págs. 15-37). San Vicente: Editorial Club Universitario.
- Ramirez Nárdiz, A. (2009). *Democracia Participativa. La experiencia Española contemporánea*. Alicante, España: Universidad de Alicante.
- Rousseau , J.-J. (1996). *El contrato social: o principios del derecho político*. Colombia: Editorial Panamericana.
- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la Democracia?* Mexico, D.F.: Editoria Patria.
- Schumpeter, J. (1996). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Barcelona: Ediciones Folio.

- Vallejo, B. (2013). La conquista del Voto Femenino. *Revista Credencial*(281). Obtenido de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/mayo-2013/la-conquista-del-voto>
- Velásquez, F. (2001). Desarrollo local y globalización una reflexión sobre América Latina. *Revista Sociedad y Economía*, 9-26.
- Velásquez, F., & Gonzáles, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Vergara, J. (1998). Teorias Democráticas Participativas . *Economía y Ciencias Sociales*, 1-44.
- Villafuerte Valdés, L. F. (2010). Participación Ciudadana y Espacios Públicos. En M. Navarro, *Ciencia Política* (págs. 334-353). Mexico: Limusa, S.A.
- Villarraga, Á. (2011). ¿Cómo fue el proceso de paz que precedió la Constituyente de 1991? *Semana*, 7. Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/como-proceso-paz-precedio-constituyente-1991/242157-3>
- Guerrero, L. (2013). *Clientelismo político ¿desviación de la política o forma de representación? estado del arte sobre las aproximaciones al clientelismo en Colombia 1972-2012* (Tesis pregrado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá
- Clavijo, G. (2015). *Espacios locales de participación y construcción de ciudadanía Un estudio de caso de la Junta Administradora Local de Teusaquillo* (Tesis maestría). Universidad del Rosario. Bogotá
- Vallejos, A. (2007) *La educación en el modelo de participación democrática de Carole Pateman* (Tesis Maestría). Universidad de Chile. Santiago de Chile
- Constitución Política de Colombia de 1991
- Política Pública de Participación Ciudadana de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali, Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social. Construyendo hoy la Cali del Mañana

