

**CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL: ESPACIO DE INCIDENCIA  
EN LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE MIRANDA, CAUCA (2012  
2015)**

MÓNICA ELIANA VILLOTA MARTÍNEZ

UNIVERSIDAD DEL VALLE  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS  
SOCIOLOGÍA  
SANTIAGO DE CALI  
2018

**CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL: ESPACIO DE INCIDENCIA  
EN LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE MIRANDA CAUCA DE 2012  
A 2015.**

MÓNICA ELIANA VILLOTA MARTÍNEZ

Monografía Presentada Como Requisito Para Optar Por El Título Profesional De  
Sociología

Directora

Sandra Patricia Martínez Basallo

Socióloga, Magister en Geografía y Doctora en Antropología Social

UNIVERSIDAD DEL VALLE  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS  
SOCIOLOGÍA  
SANTIAGO DE CALI  
2018

## CONTENIDO

|                                                                            |            |
|----------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>INTRODUCCIÓN</b>                                                        | <b>7</b>   |
| <b>CAPÍTULO I</b>                                                          | <b>13</b>  |
| <b>REFERENTES TEÓRICOS Y ESTADO DEL ARTE</b>                               | <b>13</b>  |
| REFERENTES TEÓRICOS                                                        | 13         |
| ESTADO DEL ARTE                                                            | 31         |
| <b>CAPÍTULO II</b>                                                         | <b>45</b>  |
| <b>EL ENTORNO DONDE ACTÚA EL CMDR</b>                                      | <b>45</b>  |
| <b>CAPÍTULO III</b>                                                        | <b>54</b>  |
| <b>FACTORES QUE INFLUYERON LA CONSTRUCCIÓN DEL ESCENARIO PARTICIPATIVO</b> | <b>54</b>  |
| LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y LAS NORMAS EN COLOMBIA          | 54         |
| EL GOBIERNO LOCAL IMPLICADO EN LA PARTICIPACIÓN                            | 60         |
| EL TERCER SECTOR: COPARTÍCIPE DEL PROCESO                                  | 67         |
| LA ORGANIZACIÓN SOCIAL COMO SUJETO POLÍTICO                                | 72         |
| <b>CAPÍTULO IV</b>                                                         | <b>79</b>  |
| <b>LAS ESTRATEGIAS EMPLEADAS</b>                                           | <b>79</b>  |
| EL DIÁLOGO                                                                 | 79         |
| REGLAS DEL JUEGO CLARAS                                                    | 80         |
| FORMACION E INFORMACIÓN                                                    | 81         |
| ACCIÓN COLECTIVA Y CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS                                | 82         |
| DE INFLUENCIA                                                              | 82         |
| <b>CONCLUSIONES</b>                                                        | <b>85</b>  |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>                                                        | <b>886</b> |

## **RESUMEN**

Esta monografía busca conocer cómo influyó el Consejo Municipal De Desarrollo Rural (en adelante CMDR) en la gestión local del municipio de Miranda Cauca entre los años 2012 y 2015. Contiene una descripción del contexto en el cual se actuó, analiza los factores que condujeron a la configuración de este espacio de participación y finalmente identifica estrategias desplegadas para incidir en la gestión pública durante este periodo. Metodológicamente se abordó desde una perspectiva cualitativa, buscando una interpretación sociológica. Apoyada en técnicas etnográficas y documentales que permitieron construir el análisis a partir de la experiencia de los sujetos.

Palabras Clave: Participación, Gestión Pública, Descentralización, Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

## INTRODUCCIÓN

El presente documento presenta una reflexión a la luz de algunos conceptos, que no pretende dar respuestas definitivas, pero sí poner en evidencia algunos elementos para el análisis de una experiencia empírica de la cual la investigadora ha sido parte. El análisis pretende conocer cómo influyó el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (en adelante CMDR) en la gestión local del municipio de Miranda, Cauca entre los años 2012 y 2015. Época determinante para el país, pues corría un año de la implementación de la política nacional de consolidación territorial, enfocada en la recuperación de territorios rurales en conflicto armado, con presencia de cultivos de uso ilícito y altas condiciones de pobreza y marginalidad. Abundaban los conflictos presentados con comunidades rurales como campesinos, indígenas, afrocolombianos, transportadores y productores (caficultores, paperos, lecheros, arroceros y cocaleros); protagonistas de manifestaciones y paros en distintas regiones. A esto se sumó el incremento de cultivos de uso ilícito y de organizaciones delincuenciales, los diálogos de paz con la Fuerza Alternativa Revolucionaria de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC- EP), quienes en el proceso de negociación manifiestan que debe tenerse en cuenta reducir las desigualdades presentes en el campo, valorando la concurrencia del campesino en su definición<sup>1</sup>. Por otro lado, la ausencia de control territorial del Estado en zonas dejadas por estos y la intervención de Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID (por sus siglas en inglés) generaron un escenario propicio para que el CMDR cobrara importancia, al ver la necesidad de constituir un

---

<sup>1</sup> ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA, COLOMBIA, 24 de Noviembre de 2016, Punto 1 Reforma Rural Integral, p.11. [En línea] [2 de febrero de 2018] disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

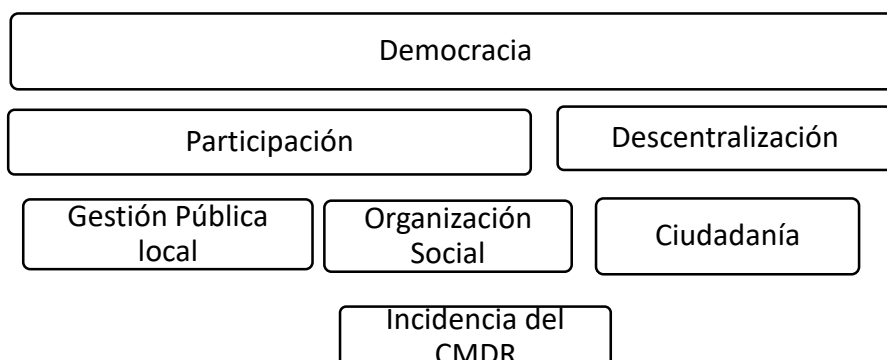
espacio municipal donde se promoviera la presencia del Estado y el involucramiento ciudadano; compartiendo la responsabilidad de resolver los grandes problemas que aquejaban al campo como reto para la “construcción de la paz”; lo cual llevó a que desde el nivel nacional el Gobierno presionara a los municipios para su activación y funcionamiento.

En el municipio de Miranda el gobierno electo se comprometió desde su campaña a fortalecer la participación ciudadana en las decisiones del desarrollo local; para ello inicia un proceso de reactivación del CMDR a través de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural que duró un poco más de tres años. Durante este proceso se logró la actuación propositiva de la comunidad rural, la coordinación y rendición de cuentas de entidades estatales y la articulación de organizaciones del orden nacional, regional y local; contribuyendo en la designación participativa de los recursos y en la satisfacción de algunas necesidades del sector rural en el marco de una gestión pública local con mayor democracia.

Por consiguiente, este documento tiene como objetivo analizar la incidencia del CMDR en la gestión local entre los años 2012 y 2015 en el municipio de Miranda. De manera específica pretende realizar una descripción del contexto en el cual se actuó, analizar los factores que condujeron a la configuración de este espacio de participación y finalmente identificar las estrategias desplegadas para incidir en la gestión pública durante este periodo.

Metodológicamente, se abordó este estudio desde una perspectiva cualitativa, buscando una interpretación sociológica; apoyada en técnicas etnográficas y documentales que facilitaron construir el análisis a partir de la experiencia de los

sujetos. Las categorías de análisis se establecieron siguiendo esta relación



Las bases conceptuales se delimitan desde los aportes de autores como Bobbio, Touraine, Cunill, Velásquez, González, Torrez y Rodríguez a partir de los cuales se refieren las conceptualizaciones globales; dando contenido a las categorías de análisis citadas en el diagrama anterior, que permitieron examinar el objeto de investigación.

Cada categoría requirió establecer subcategorías que orientaron la búsqueda, clasificación y análisis de la información, siendo base para ello la siguiente tabla:

| <b>Objetivo General:</b> Analizar la incidencia que el CMDR ha tenido en el ejercicio de la ciudadanía entre 2012 y 2015 en la gestión local en el municipio de Miranda Cauca. |                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Objetivos Específicos</b>                                                                                                                                                   | <b>Información Requerida</b>                                                                                | <b>Categorías de Análisis</b>                                                                                                                                                                              | <b>Sub categorías</b>                                                                                                                                          |
| Describir el contexto en el cual se desarrolla la labor del CMDR desde 2012 a 2015                                                                                             | Demográfica sobre el municipio, caracterización socioeconómica de la realidad rural, Departamental y global | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Democracia</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Participación</li> <li>• Gestión pública local</li> <li>• Ciudadanía</li> <li>• Organización social</li> </ul> | Sexo, edad, analfabetismo, escolaridad, acceso salud, ocupación y desocupación, etnia, urbano-rural.                                                           |
|                                                                                                                                                                                | Cómo es la Organización comunitaria y social                                                                |                                                                                                                                                                                                            | Tipo de organización, número de integrantes, sector, objetivo, ubicación geográfica, tipo de relación con el CMDR, rol desarrollado en el consejo. Rol actual. |
|                                                                                                                                                                                | Describir la Gestión Pública cómo se desarrolló. Compromiso de la autoridad pública                         |                                                                                                                                                                                                            | Entidades estatales participantes (nacional, departamental y local), tipo de participación de delegados, asistencia a asambleas                                |

|                                                                                                              |                                                        |  |                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                              |                                                        |  | ordinarias y extraordinarias, nivel de compromiso de secretarías y del Alcalde, relación de gobierno con la comunidad rural,                                                              |
|                                                                                                              | Preferencias ideológicas del gobierno                  |  | Acción política, ideales de desarrollo del programa de gobierno, relacionamiento político local y nacional.                                                                               |
| Analizar los factores que condujeron a la configuración del CMDR como espacio de participación.              | Marco Normativo                                        |  | Legislación para: Desarrollo rural, la participación rural. Acuerdos de la Habana, Plan de desarrollo, plan de ordenamiento territorial, planes de desarrollo indígena, campesino y CCCN. |
|                                                                                                              | Reconocimiento de nuevos actores en la escena pública. |  | Tipo de asociaciones, entidades, programas y proyectos de actores, participación en las asambleas (permanente, ocasional)                                                                 |
|                                                                                                              | capacidad de movilización de la ciudadanía             |  | Acción colectiva, Metas colectivas, acciones desarrolladas para Relacionamiento, reclamación, concertación, control político, Acuerdo y negociación y estudio                             |
|                                                                                                              | Interés de participar                                  |  | Motivación, intereses, incentivos.                                                                                                                                                        |
| Identificar las estrategias desplegadas por el CMDR para incidir en la gestión pública durante este periodo. | Capacidad y recursos para participar                   |  | Nivel de reconocimiento y conocimiento de los miembros, apoyo de entidades (tipo de apoyo, duración). Fortalezas y oportunidades y debilidades y riesgos.                                 |
|                                                                                                              | Acciones desarrolladas por el CMDR                     |  | Estrategias desplegadas para desarrollar las acciones discriminadas anteriormente. Resultados obtenidos.                                                                                  |

Las fuentes de información primaria estuvieron constituidas por: a) los documentos que dan cuenta del proceso como treinta y tres (33) actas<sup>2</sup>, acuerdos, reglamento interno, oficios, cartas, informes de gestión, documentos de diagnóstico,

<sup>2</sup> Constituidas así: 2013 (5 actas mensuales ordinarias, del 3 de agosto a 2 de diciembre), 2014 (10 actas mensuales del 31 de enero al 9 de diciembre). 2015 (13 actas del 31 de enero al 6 de diciembre, se realizaron 2 reuniones extraordinarias).

documentos normativos, el plan de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo<sup>3</sup>. Las actas como fuente de información primaria se revisaron primero leyendo en cada una el orden del día, el desarrollo de la asamblea y examinando, el cumplimiento del orden, las discusiones realizadas frente a cada punto, las decisiones tomadas, las tareas generadas, el seguimiento a las tareas y temas de actas anteriores; lo cual era agrupado en las categorías de análisis planteadas.

b) la aplicación de entrevistas semi estructuradas diligenciadas de manera individual a algunos actores institucionales como el Secretario de Desarrollo Agropecuario, el enlace municipal del Programa Nacional de Consolidación Territorial y el enlace de la Agencia de Renovación del Territorio. Actores sociales como la Corporación Esfera Azul. Actores comunitarios como la Asociación pro zona de reserva campesina, el Cabildo Indígena Cilia – la Calera, El Consejo Comunitario De Comunidades Negras de la zona plana CONZOPLAN, la Mesa Municipal De Víctimas, Colectivo Mujer Rural y el delegado de las Juntas de Acción Comunal de la zona plana.

c) Algunos conversatorios generados con el formato de grupo focal, permitieron conocer y contrastar las experiencias y percepciones de los actores.

d) La observación participante facilitó la comprensión de las situaciones existentes en la cotidianidad del proceso; pues como investigadora el involucramiento con el escenario fue directo y permanente durante este tiempo. Esto permitió contemplar los eventos, comportamientos y acciones desarrolladas que fueron registradas en notas de campo llevadas en un cuaderno y en notas de voz llevadas en el celular. Notas que se involucraron en el análisis por la facilidad del programa para el tratamiento de la información utilizado.

Las fuentes secundarias estuvieron constituidas por documentos teóricos y otras investigaciones relacionadas que se revisaron teniendo en cuenta una guía de

---

<sup>3</sup> Las copias de las actas del CMDR se obtuvieron a través del archivo de la Corporación Esfera Azul, ONG que realizó el acompañamiento al consejo de 2012 a 2015 y de archivo existente en la Secretaría de Agricultura del municipio.

interpretación, también se revisaron algunas cartillas didácticas elaboradas por el Ministerio de Agricultura, que no constituyen el carácter de documentos analíticos, sino informativos.

El tratamiento de los datos tanto en documentos como en entrevistas, grupos focales, textos y notas de campo fueron revisados y procesados en el programa Atlas ti 7 que facilitó la organización, codificación, revisión y análisis de la información a partir de las categorías creadas. Se introdujeron las categorías de análisis, las subcategorías, asociando la información, buscando patrones, clasificando, organizando mapas de relaciones y estableciendo concordancias. Esto permitió interpretar, estudiar y sintetizar la información conociendo los aspectos más relevantes para la realidad investigada.

A partir de la exploración de los documentos y estudios anteriormente enunciados se construye el objeto de investigación y se orienta el análisis de la información recabada para el desarrollo de esta monografía; la cual se presenta en cuatro capítulos, dónde se reflejan los hallazgos del proceso investigativo; el primero se centra en el análisis de los referentes conceptuales a partir de los documentos revisados y el estado del Arte, el segundo en el entorno donde actúa el CMDR, el tercero en los factores que influyeron en la construcción del escenario participativo, el cuarto en las estrategias desplegadas por este para el logro de los objetivos y por último se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Aquí se evidencia que la incidencia del CMDR en el municipio de Miranda dependió de: qué tan articulada y activa fue la comunidad organizada en los escenarios de actuación comunitaria, social y política; del interés, compromiso y decisión del gobierno local con su estructura burocrática y de la capacidad de diálogo entre los diversos actores involucrados; siendo estos factores los que viabilizaron u obstaculizaron la ampliación democrática y la influencia de las comunidades rurales en los asuntos que les atañen.

## **CAPÍTULO I**

### **REFERENTES TEÓRICOS Y ESTADO DEL ARTE**

#### **REFERENTES TEÓRICOS**

Acerca de los temas centrales de este estudio se han hecho múltiples publicaciones llevadas a cabo por autores tanto a nivel internacional como nacional<sup>4</sup>; efectúan sus investigaciones desde enfoques históricos, políticos, sociales, administrativos y jurídicos. Para esta investigación se toman en cuenta de manera concreta autores internacionales como son Bobbio, Borja, Cunill y Touraine, que nos ilustran sobre la evolución histórica de la democracia, el desarrollo conceptual y la correspondencia con el goce efectivo de los derechos a partir de experiencias democráticas en Europa y América Latina.

Bobbio a partir de una compilación de escritos preparados para múltiples conferencias y congresos en los cuales fue invitado a hablar sobre diversos aspectos de las falacias de la teoría democrática y las limitaciones de su puesta en práctica; valida que la Democracia es una opción frente al despotismo de los gobiernos autoritarios y que su futuro reposa en las posibilidades reales y ciertas de que los ciudadanos participen a través de herramientas en las decisiones que les afectan. De modo que analizando la realidad Italiana nos muestra cómo la democracia como sistema político de gobierno ha tenido múltiples transformaciones, que establece como condición necesaria “para un régimen democrático, estar en transformación es el estado natural; la democracia es dinámica, el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo”<sup>5</sup> . Plantea una

---

<sup>4</sup> Destacándose investigadores como Tocqueville, Borja, Castels, Brugue, Putnam, Giddens, entre otros. Santana, Castro, Poso, Departamento nacional de Planeación, entre otros.

<sup>5</sup> BOBBIO, Norberto, El Futuro de la Democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 6

definición de democracia como una opción de gobierno opuesta al autocrático; pues en esta se establecen según el autor las orientaciones y los procedimientos para la toma de decisiones que afectan a la colectividad. Implicando la libertad de participar en dichas decisiones, para ello requiere el respeto por los derechos civiles y políticos de los ciudadanos como condiciones; al respecto el autor plantea

Es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no sólo ejerce el poder *sub lege*,\* sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos "inviolables" del individuo. Cualquiera que sea el fundamento filosófico de estos derechos, ellos son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentalmente procesales que caracterizan un régimen democrático<sup>6</sup>.

El autor diferencia entre el arquetipo de la democracia y su puesta en práctica, estableciendo "seis falsas promesas". La primera: la incapacidad de reconocer el pluralismo, dado el conflicto en la relación entre el Estado y la sociedad, destacando tres hechos históricos determinantes como son: el contractualismo, el nacimiento de la economía política y la racionalidad en la toma de decisiones; para ello, en la democracia real se ha dado vida a un sujeto colectivo que se organiza por la lucha y defensa de sus intereses,

No son los individuos sino los grupos los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática, en la que ya no hay un solo soberano, ni el pueblo o la nación, compuesto por individuos que adquirieron el Derecho de participar directa o indirectamente en el gobierno, el pueblo como unidad ideal (o mística), sino el pueblo dividido objetivamente en grupos contrapuestos, en competencia entre ellos, con su autonomía relativa con respecto al gobierno central (autonomía que los individuos específicos perdieron y que jamás han recuperado más que en un modelo ideal de gobierno democrático que siempre ha sido refutado por los hechos)<sup>7</sup>.

La segunda falacia planteada es la representación de los intereses, reconociendo que los individuos como tal difícilmente pueden ser protagonistas en la vida política

---

<sup>6</sup> Ibid. P.14

<sup>7</sup> Ibid p.17.

a través de su participación directa, la democracia representativa se convierte entonces en el mecanismo de acceder al gobierno en defensa de intereses particulares de grupos representados en partidos, lo cual puede ser antagónico, pues se continúan defendiendo intereses personales y particularistas sobre el interés general de la sociedad gobernada. La tercera es la permanencia del poder oligárquico basado en los elementos de distinción y supremacía de los más cultos sobre el resto; quienes cuentan con las condiciones y conocimientos para asumir la representación de los legos. Por tanto, siempre hay unas élites que terminan imponiéndose entre los ciudadanos, así pues el autor destaca de Joseph Schumpeter, “captó perfectamente el sentido cuando sostuvo que la característica de un gobierno democrático no es la ausencia de élites sino la presencia de muchas élites que compiten entre ellas por la conquista del voto popular”<sup>8</sup>. La cuarta, referida a las oligarquías que concentran la toma de decisiones dejando poco espacio a los individuos para interferir y nulas posibilidades de controlar el poder, del cual esperan sean garantizados sus derechos como individuos. La quinta el poder invisible, como aquel que está detrás de la oligarquía bien sea la mafia, los empresarios, entre otros, afectando significativamente la toma de las decisiones; pues priman las individuales o corporativas, poniendo en riesgo el bien general. Como sexta establece el ciudadano no educado para el ejercicio democrático como la posibilidad que facilita la manipulación de este, dando legitimidad a decisiones que aunque cuenten con la anuencia de la mayoría pueden representar solamente el interés de las élites minoritarias.

Para Bobbio, la democracia ideal fue pensada para una sociedad menos compleja que la actual; justificando en ello las pocas posibilidades de que sea vivida. Pues en la realidad no se presenta como se enuncia. Pone la reflexión en tres obstáculos generados a partir de algunas transformaciones sociales; el primero la transición a una economía de mercado regulada y protegida que requirió la tecnificación; es

---

<sup>8</sup> Ibid p.20.

decir personas calificadas para desempeñar los oficios propios de los gobiernos, “la democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo; por el contrario, la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos”<sup>9</sup> . Como segundo obstáculo el “aumento del aparato estatal” dada la organización y distribución de jerarquías y funciones para cumplir con los objetivos del Estado, proveyendo vida al aparato burocrático, necesario, según el autor, para actuar y decidir en pos del bien común, por la baja capacidad de los individuos de decidir sobre temas complejos, dejando la labor a unos pocos expertos quienes ejercen autoridad sobre el resto de ciudadanos en una relación piramidal. El hecho de necesitar el voto de los pobladores para dejar en el poder a una élite determinada provocó que aquellos electores que vivían en condiciones precarias solicitaran al Estado la solución de sus dificultades y carencias, implicando esto mayor gasto. Es decir, que de ser un Estado de derecho negativo que debía garantizar la no intromisión y la propiedad, se requiere de un Estado benefactor con acciones afirmativas que demandan de parte de este, normas, recursos y presupuestos no calculados por la élite. En relación con lo anterior el autor refiere:

Cuando el derecho de votar también fue ampliado a los no propietarios, a los desposeídos ello trajo como consecuencia que éstos pidiesen al Estado la protección contra la desocupación y, progresivamente, seguridad social contra las enfermedades, contra la vejez, previsión en favor de la maternidad, vivienda barata, etc. De esta manera ha sucedido que el Estado benefactor, el Estado social, ha sido, guste o no guste, la respuesta a una demanda proveniente de abajo, a una petición, en el sentido pleno de la palabra, democrática<sup>10</sup> .

El autor bosqueja como tercer obstáculo la falta de gobernabilidad, llamada por él como el “escaso rendimiento”, referido a la creciente y variada demanda de los ciudadanos y la poca respuesta del Estado para resolverla y hacerlo de manera pronta dados los procesos burocráticos. Bobbio manifiesta que la democracia puede ser un obstáculo para la guerra, facilitando la construcción de sociedades pacíficas

---

<sup>9</sup> Ibid p.27.

<sup>10</sup> Ibid p.28.

y destaca algunos valores instaurados en los sistemas democráticos que facilitan la convivencia social como la tolerancia, la no violencia para resolver los conflictos, la reconstrucción gradual de la cultura que potencia el “debate de las ideas” y la fraternidad como posibilidad del trato entre iguales.

A pesar de las falsas promesas y los obstáculos planteados, la democracia se ha acomodado a las condiciones sociales, pues el sistema normativo apuntala su existencia a pesar de la crisis de gobernabilidad, al no atender las demandas ciudadanas y controlar la labor que desarrollan las élites que gobiernan.

Frente a la democracia representativa y a la democracia directa, el autor muestra cómo la primera es la de mayor desarrollo, facilitando el involucramiento de los individuos en los asuntos que le atañen a través de terceros, “quiere decir que 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”<sup>11</sup>. Esta práctica está dada en el sistema democrático aunque vale la pena manifestar que los representantes que se eligen por voto popular no garantizan en la realidad la defensa de los intereses colectivos y pierden comunicación con los representados, estando aquí la mayor debilidad de este sistema. Destaca que la representatividad no se da solamente en el parlamento, sino también en diferentes espacios de gobierno como el local u otras instancias deliberativas creadas. Concluye como la representación involucra dos aspectos que son, primero, “los poderes del representante mostrando como cuando se es delegado su actuación es limitada pero cuando es fiduciario tiene autonomía para interpretar las necesidades y aspiraciones del colectivo global. Segundo “los contenidos de la representación”, estos están dados en tanto defensor de intereses particulares o generales.

---

<sup>11</sup> Ibid. P. 24.

“Se habla normalmente de democracia representativa: las democracias representativas que nosotros conocemos son democracias en las que por representante se entiende una persona que tiene las siguientes características: a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable; b) no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión”<sup>12</sup>.

Pero la representación de cualquier tipo, en la práctica ha dejado en el limbo la defensa del interés general, pues los escogidos terminan substituyendo el interés colectivo por los particularismos políticos o económicos, contando con poca confianza ciudadana. La democracia directa requiere mayor involucramiento en las decisiones, quiere decir que el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen, sin que haya intermediario entre los individuos deliberantes y la deliberación que lo involucra; mostrando cómo para el ejercicio del sistema democrático se requiere la concurrencia de las dos partes. El autor obvia el hecho de que la democracia directa siempre va a ser representativa en nuestro sistema al cobrar importancia el grupo social y no el individuo; lo cual genera contradicción en el concepto.

Podemos decir que lo que sucede hoy en referencia al desarrollo de la democracia no puede ser interpretado como la afirmación de un nuevo tipo de democracia, sino que debe ser entendido como la ocupación por parte de formas, incluso tradicionales, de democracia, como es la democracia representativa, de nuevos espacios, es decir, de espacios dominados hasta ahora por organizaciones de tipo jerárquico o burocrático. Desde este punto de vista creo que se debe hablar justamente de un verdadero y propio cambio en el desarrollo de las instituciones democráticas, que puede ser resumido sintéticamente en la siguiente fórmula: de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad<sup>13</sup>.

La democracia se establece por las reglas del juego, según el autor tiene fuertes vínculos con la construcción de normas que la constituyen y determinan criterios de actuación que limitan el ejercicio del poder para no caer en la autocracia. Pero en el

---

<sup>12</sup> Ibid p. 27.

<sup>13</sup> Ibid. P. 43.

ejercicio democrático el poder invisible ha sido un elemento determinante, pues hay poderes que están detrás de las élites, quienes manipulan el sistema democrático para sus intereses particulares. Por tanto, refiere que en la democracia es necesario mantener la ecuación “reglas-actores-comportamientos” para que las acciones del gobierno y sus funcionarios sean conocidas por los ciudadanos; es decir, sean públicas, haciendo énfasis en cómo con la descentralización municipal este elemento puede ser mejor cumplido dada la cercanía de los gobernantes con la comunidad. Introduce una mirada sobre el liberalismo como condición de la democracia, planteando cómo el nuevo liberalismo establece un límite al Estado de bienestar que es requerido para el logro del bienestar común. También reclama la necesidad de un nuevo contractualismo, es decir un pacto social que reconozca la pluralidad y la individualidad siendo necesario para ello un nuevo gobierno de hombres libres.

En conclusión, expone que la democracia con todas sus dificultades y problemas es la forma de gobierno más adecuada, pues se basa en el respeto a las libertades ciudadanas y facilita la coexistencia no violenta de estos tanto en el plano social como político. Aunque hace una referencia amplia a la democracia y sus transformaciones en las historia de Italia, se queda corto al explicar los problemas ligados a la representación pues lo deja solo en una competencia entre élites, manteniendo el aspecto técnico del gobierno, limitando la mirada de la crisis de los partidos políticos en Italia, avanzando poco en la construcción de estrategias para superar los problemas y factores que afectan el ejercicio de la democracia directa. Aunque es importante destacar que el espíritu cambiante de la democracia ha sido la mejor alternativa de gobierno para garantizar la libertad, el pluralismo y el consenso. Explica la democracia como la condición necesaria del liberalismo a pesar de plantearla en transformación permanente por su amoldamiento a la realidad, refleja el temor a la democracia directa, apoyando los límites que establece la representatividad, bastante deslegitimada en nuestras sociedades.

Otro autor referido es Alain Touraine sociólogo francés, investigador que ha combinado su trabajo intelectual con el quehacer social, por tanto su análisis lo centra en la realidad, vinculando a la mirada estructuralista el estudio de las relaciones sociales y de la acción colectiva, relacionando un elemento identitario necesario de reconocer en el ejercicio democrático. En su texto *¿Qué es la Democracia?* expresa que ésta es una panacea que articula “la eficiencia administrativa, técnica, la tolerancia cultural, la libertad política y felicidad personal”<sup>14</sup> brindando garantías para el control del poder, acabando con los absolutismos religiosos y comunitaristas; dando al individuo libertad para ser plural.

Aunque reconoce sus postulados teóricos, presenta dudas frente a su efectividad práctica, para el autor la democracia es una idea surgida en la modernidad después del derrocamiento de regímenes autoritarios, que llevó a la expansión de ésta como modelo de organización política, válido en la economía de mercado y en la promoción de una cultura laica ampliamente individualizada. En este escenario advierte riesgos para su fortalecimiento y desarrollo, dadas las relaciones de la economía globalizada que establecen la centralización del poder mundial y el dominio de unos pocos países sobre otros, lo cual es un “retroceso de los Estados”, dado que hay una disminución de la participación del ciudadano en las decisiones y los actores políticos ven reducida su influencia frente al escenario global. La limitación del poder en el mercado globalizado es compleja y en ocasiones ilusoria; lo cual puede afectar la esperanza democrática por totalitarismos, burocracias globales y nacionalismos identitarios intolerantes. Con este atenuante, definir la democracia como límite del ejercicio del poder es insuficiente, al respecto plantea “Entre la economía globalizada y las culturas agresivamente encerradas en sí mismas y que declaran un multiculturalismo absoluto cargado de rechazo al otro, el espacio político se fragmenta y la democracia se degrada o se reduce, en el mejor de los casos, a un mercado político relativamente abierto”<sup>15</sup>. Reconoce que la

---

<sup>14</sup> TOURAINE, Alain, *¿Qué es la Democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 7.

<sup>15</sup> Ibid. p. 8.

definición de democracia que plantea Bobbio involucrando el límite del poder del Estado, la mayor participación ciudadana y el sufragio a través de normas y mecanismos que definen la toma de decisiones es insuficiente, frente a ello vincula en su conceptualización “la liberación de los individuos”; por tanto, la define “ya no como el triunfo de lo universal sobre los particularismos sino como el conjunto de las garantías institucionales que permiten combinar la unidad de la razón instrumental, con la diversidad de las memorias, el intercambio con la libertad”<sup>16</sup>.

La democracia se valida en la medida que afirma al sujeto en un paradigma que lo impulsa y no que lo reprime “la afirmación del sujeto se basa en la lucha contra la lógica de los aparatos dominantes; requiere condiciones institucionales que son la definición misma de la democracia y conduce a la combinación de la diversidad cultural con la referencia de todos a la unidad de la ley, la ciencia y los derechos del hombre”<sup>17</sup>. Presenta una diferenciación entre la cultura republicana que instrumentaliza los tecnicismos y el mercado, frente a la cultura democrática que enaltece el universo de las identidades culturales.

En este marco, se plantean dos interrogantes “¿qué contenido positivo podemos dar a una idea democrática que no puede reducirse a un conjunto de garantías contra el poder autoritario?” y ¿cómo combinar la ley de la mayoría con el respeto a la minoría?”<sup>18</sup> Para el autor el análisis debe surgir desde la mirada del “actor social”, es decir donde el sujeto integra la razón instrumental con la imaginación creadora para desarrollar una acción social que produce una historia con sentido; ya no asegurando la voluntad de las mayorías, sino buscando la expresión de la libertad y el reconocimiento de la pluralidad. Por lo tanto la libertad del sujeto se da en relación con el poder industrial que genera la sumisión del obrero, el poder del consumo como ilusión de participación social y el poder político que impone

---

<sup>16</sup> Ibid. P.9.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid. P. 19.

manifestaciones de pertenencia y lealtad constriñendo a los individuos e imponiendo una imagen de sí mismos y del mundo. Siendo necesario que los individuos en tanto sujetos puedan definir y gobernar su propia existencia como individuos y colectivo histórico, propone combinar el pensamiento racional (principio universalista), el deseo de libertad personal (principio de individualidad) y la pertenencia a una cultura o colectividad social (Principio de particularismo). En relación con ello el autor considera “una sociedad democrática combina la libertad de los individuos y el respeto a las diferencias con la organización racional de la vida colectiva por las reglas y las leyes de la administración pública y privada”<sup>19</sup>.

En este sentido, da valor al individuo como un actor, siendo necesaria la construcción de la propia identidad combinando lo técnico y lo simbólico, la lucha individual y comunitaria contra los poderes globalizadores y el reconocimiento del sujeto social, que se hace en la medida en que se disputa la historicidad como realización de su proyecto de vida.

Touraine plantea cómo en la modernidad política el Estado de derecho limita el poder arbitrario del Estado, separando el orden político y jurídico de la vida social, enmarcada en la unidad y consistencia del sistema jurídico; sistema que puede combatir o favorecer a la democracia. Mientras que la soberanía popular promueve el debate, busca la subordinación de la vida política a las relaciones entre los actores sociales y promueve la oposición al poder dominante como un principio; acerca de ello plantea

La democracia por lo tanto, no se reduce jamás a unos procedimientos y ni siquiera a unas instituciones; es la fuerza social y política que se empeña en transformar el Estado de derecho en un sentido que corresponda a los intereses de los dominados, mientras que el formalismo jurídico y político lo utiliza en un sentido opuesto, oligárquico, cerrando el paso del poder político a las demandas sociales que ponen en peligro el poder de los grupos dirigentes<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Ibid. P. 27.

<sup>20</sup> Ibid. p. 36.

Referente a lo anterior da sentido al conflicto y la organización de la minoría y la mayoría frente al uso del poder; así pues, la democracia está ligada al concepto de derechos como garantía para que la mayoría no gobierne en contra de los intereses de las minorías. En las sociedades modernas la democracia no se limita solo al escenario político, sino también al plano de las relaciones sociales, mostrando que la sociedad se reconstruye desde diversos espacios y no desde el lugar privilegiado de las élites; en relación con ello enuncia “la democracia se define ya no como la creación política de la ciudad sino como la penetración del mayor número de actores sociales, individuales y colectivos en el campo de la decisión”<sup>21</sup>.

Para el autor, el equilibrio y complemento de la democracia están dados por la posibilidad de realización de tres componentes que son: a) la representatividad, es decir la figura que encarna la voz y los intereses de sus representados y que debe ser pluralista y dada bajo principios de libertad de elección. b) la ciudadanía entendida como la pertenencia a un colectivo social a una comunidad que no es solamente nacional y c) el respeto a los derechos fundamentales entendidos como libertades y garantías para que cada sujeto se desarrolle, atendiendo las particularidades culturales en su satisfacción; estos elementos hacen parte de una base ética que en una relación y diálogo multicultural debe permitir que las culturas totalitarias se abran buscando la dignidad de la persona y su bienestar.

El autor concluye que la democracia ha sido hasta el momento la forma de gobierno que estimula la libertad individual y colectiva de los sujetos “la democracia es la subordinación de la organización social y del poder político en particular a un objetivo que no es social sino moral: la liberación de cada uno... que necesita un espacio público abierto y de procedimientos democráticos controlados”<sup>22</sup>; haciéndolos partícipes como actores sociales de la construcción de su historia.

---

<sup>21</sup> Ibid p. 41.

<sup>22</sup> Ibid. p. 275.

Touraine se deslinda en su análisis de la mirada de las estructuras sociales propias de los autores clásicos para centrarse en la mirada del Sujeto como actor en el devenir histórico de la sociedad, dando valor al individuo y la identidad colectiva como elementos necesarios en la mirada de la democracia moderna. Ampliando nuestro análisis sobre la actuación del sujeto no solo como actor deliberativo en los procesos de participación sino como conquistador de la libertad, reconociendo lo particular por encima de lo global y replanteando los conceptos sobre la sociedad y la democracia. En este sentido, complementa los postulados de Bobbio y la vivifica en un escenario más cierto y cercano a la realidad de los sujetos y la sociedad moderna.

También se retoma a Jordi Borja en un artículo dedicado al tema de las democracias, el Estado y los derechos; en este hace una reflexión crítica sobre los derechos de los ciudadanos y los derechos del hombre, mostrando cómo los primeros restringen la posibilidad de realización a una élite minoritaria de la sociedad y cómo su establecimiento en las constituciones nacionales ha sido fruto de múltiples presiones generadas por esta en la búsqueda de libertad e igualdad; al respecto plantea “La historia de los dos últimos siglos no es solo una historia de progreso, también lo es de odio y desprecio de clase, de la clase capitalista hacia los trabajadores. Los cuales han pagado muy caro las conquistas y los derechos sociales”<sup>23</sup>.

Hace una breve referencia a la evolución del Estado en Francia, Italia y el Reino Unido que, en medio de tensiones generadas por las guerras y el marco político y jurídico logran consolidar los derechos ciudadanos. Agrega que el tener derechos y reclamarlos implica una condición de libertad individual y ha implicado la represión

---

<sup>23</sup> BORJA, Jordi, “Democracia, Insurrección ciudadana y Estado de derecho”. [En línea [abril 30 de 2015] p.2. Disponible en : <http://www.jordiborja.cat/democracia-insurreccion-ciudadana-y-estado-de-derecho>

por parte del Estado para controlar su exigibilidad, “el Estado asume el monopolio de la Nación, este Estado-nación se substituye a la Nación-pueblo y promueve consensos pasivos o utiliza la “autoritas”, es decir los poderes políticos jurídicos y policiales, para reprimir a la ciudadanía. Esta deriva degeneradora de la democracia tiene fundamentos estructurales políticos, económicos e ideológicos”<sup>24</sup>.

Otro elemento planteado es la desdemocratización presente en Europa y Estados Unidos centrada en la exclusión de personas y países dado el problema con los islámicos y la creciente ola neoliberal que ha determinado el quehacer del Estado, volviendo a promover la xenofobia y a desconocer la universalidad de los derechos

“Estamos pues ante una ofensiva antidemocrática, excluyente socialmente y que genera una regresión moral. El Estado está corrompido, corrompe a la sociedad y destruye los lazos de la conciudadanía. Los derechos políticos formales se pervierten o se vulneran. Los derechos sociales (laborales, de protección social, acceso al empleo y la vivienda, etc.) se anulan. Los bienes públicos se subastan o a se dan a bajo precio mediante la complicidad público-privada. Los servicios públicos que corresponden a derechos fundamentales como el agua, la energía, la sanidad, la educación, etc. se privatizan. Este derecho será ejercitable según la solvencia económica de cada uno”<sup>25</sup>.

En esta sociedad los derechos dependen de varios elementos como la nacionalidad, también hace un análisis sobre el ejercicio de la representación política que monopoliza al estado y hace inútiles espacios de participación e influencia ciudadana por su poca operatividad; como es el caso de la revocatoria del mandato, que siendo una iniciativa ciudadana y estando reglamentada en el sistema jurídico no es posible usarla en tanto los limitantes normativos y burocráticos que se le imponen. Un elemento importante que plantea es el hecho de que los ciudadanos cuentan con derechos universales pero en la realidad esto se contradice, puesto que para su materialización requieren de políticas públicas y recursos que permitan que estos sean efectivos y puedan ser gozados por la población; siendo esto el

---

<sup>24</sup> Ibid. p. 4.

<sup>25</sup> Ibid p. 6.

objetivo de promover la participación ciudadana, “El agua, la energía, la vivienda, el trabajo, la asistencia sanitaria, la educación, el transporte, etc. Son derechos que en muchos casos se han convertido en mercancías y el acceso a ella depende de la disposición de recursos económicos. Los “bienes comunes” que rigieron en las sociedades preindustriales ahora son objeto de negocio y se acepta que sectores importantes de la población no puedan acceder a ellos”<sup>26</sup>. Enuncia que a pesar de que los derechos sean considerados como tales y estén reglamentados no posibilitan la construcción de una ciudadanía real puesto que los Estados no han podido brindar condiciones para el bienestar a través del acceso a estos haciéndose casi inútiles las estructuras normativas e institucionales. Borja plantea una mirada crítica a la democracia y los procesos descentralizadores promoviendo una perspectiva de la realidad desde la teoría, que permita hacer visibles los diversos problemas sociales que no permiten avanzar en la construcción real de los derechos de las personas; en ese sentido revalora lo local como escenario de contradicciones y construcciones que deben fomentar contribuciones sociales a una propuesta de sociedad viable, donde la identidad cultural pueda ser considerada y tomada en cuenta como una potencialidad.

Frente a la relación entre el Estado y la sociedad el trabajo de Nuria Cunill es obligatorio en el tema de participación ciudadana, como posibilidad axiomática para la democratización de los Estados latinoamericanos. Esboza las reformas descentralizadoras mostrando su papel en la apertura a los actores locales para tomar parte de los escenarios públicos de decisión. A partir del análisis de la experiencia chilena muestra cómo la democratización implica modificar las relaciones al interior del Estado, en tanto centro con la periferia y de éste con la sociedad; teniendo en cuenta el territorio y considerando las diferencias regionales y locales. Pero también presenta el riesgo de esta, al ser usada como instrumento para legitimar el orden existente y mantener condiciones de supremacía de las élites

---

<sup>26</sup> Ibid. p. 7.

(parafraseando a Bobbio), restricción de la libertad y pocas posibilidades de realización de los derechos (en palabras de Touraine y Borja); frente a ello refiere

El extremo es que sirva para sustentar valores tan antagónicos como los que están tras las nociones de democracia y dictadura, al punto que una misma práctica pueda ser utilizada para promover tanto la autonomía como la heteronomía de los sujetos sociales. La participación ciudadana es una de las prácticas en la que estos riesgos están exacerbados. Más aún en tanto es inmanente a ella una carga valorativa de carácter positivo que la convierte en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades<sup>27</sup>.

Para la autora, la participación es un componente imprescindible de la democracia promovida desde los años 60 y 70 dada la crisis de la representación política, evidente en la débil mediación que hacen los representantes de los intereses de los electores, y la baja influencia frente al gobierno por la supremacía de este. A esto suma la progresiva tecnificación y el ascenso de la burocracia estatal, facultada para desarrollar un “poder discrecional” afectando la autonomía política; “a la realidad de una administración pública cada vez más poderosa se une la de órganos de representación popular debilitados, un control judicial sobre la administración cada vez más mermado, así como una creciente burocratización de los partidos”<sup>28</sup>. Como respuesta a lo anterior, se generaron movimientos reformistas que buscaban mayor influencia y fortalecimiento de la relación Estado y sociedad como mecanismo de superación de desigualdades y falta de libertad. Al respecto destaca tres formas de acción que son el fortalecimiento de la representación de los actores políticos, el desarrollo de la participación y el control a la burocracia estatal; buscando mejorar la influencia y control de los órganos de representación, estableciendo la participación e introduciendo en la administración principios democráticos “En definitiva, la conciencia de la necesidad de perfeccionar y completar la democracia representativa para enfrentar la crisis de representatividad del Estado abre, sobre todo en los años 70, un espacio significativo al impulso de la participación ciudadana

---

<sup>27</sup> CUNILL, Grau, Nuria. Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991 p.15.

<sup>28</sup> Ibid. p. 16.

entendida como una alternativa para la construcción de consenso y como medio para contener la discrecionalidad de la burocracia”<sup>29</sup>.

Posteriormente, con la ampliación del Estado de bienestar y el creciente gasto financiero, la participación se consolida como una forma privatizadora de las funciones del Estado; en este contexto, se enmarca en la lógica de la producción económica al vincularse en la prestación de servicios por parte de particulares, bien sea por una lógica de ampliación democrática o por la necesidad de disminuir las funciones estatales, es decir de consolidar el Estado mínimo.

Según Cunill, en América Latina la participación ciudadana se ha afianzado como una herramienta de ampliación democrática y como un elemento que justifica su existencia; sirviendo para el control de la administración pública y una presión constante a regímenes dictatoriales presentes en algunos países del continente. Pero advierte que la función economicista de la participación ha sido profundizada con el desarrollo de la economía neoliberal; aún en medio de las dictaduras, como el caso de Chile (1973-1990), donde la participación de los ciudadanos en las decisiones quedó reducida a la administración descentralizada de la función pública “en este marco, la participación ciudadana será directamente excluida del discurso gubernamental o bien se identificará a tal grado con el proceso de devolución a agentes privados de funciones que habían sido tradicionalmente desarrolladas por el Estado, que terminará perdiendo su especificidad (participación ciudadana = una forma de privatización)”<sup>30</sup>. Esta perspectiva de la participación es instrumentalizada por la élite y margina a los ciudadanos de la toma de decisiones públicas.

En los países democráticos del continente está contemplada en el marco normativo y se prefigura como la forma de acercar al ciudadano a la toma de decisiones sobre los asuntos del bienestar general, desde los espacios de planificación del desarrollo

---

<sup>29</sup> Ibid. p. 17.

<sup>30</sup> Ibid, p. 19.

territorial; “en efecto especialmente en los años 80, comienza a desarrollarse en América Latina un discurso oficial sobre la participación ciudadana en función de la democratización del Estado que se plasma básicamente en los planes de desarrollo”<sup>31</sup>.

En ese sentido, la participación enmarcada en la relación Estado y sociedad la define como “participación ciudadana”; es decir, la relación de los individuos en tanto ciudadanos en los asuntos de interés público, dejando excluida a la participación social; en tanto argumenta que “la participación social supone que los individuos se relacionan no con el Estado, sino con otras instituciones sociales”. Establece esta diferencia igual con la participación comunitaria al considerar que su relación con el Estado es “asistencial” frente a sus acciones y busca atender lo más inmediato en la vida comunitaria y las acciones están referidas a la vida social y no pública “el concebir la participación ciudadana como intervención en una actividad pública permitirá en principio deslindarla respecto de los fenómenos de la participación social y comunitaria y de las experiencias autónomas”<sup>32</sup>, este concepto se presenta igual en Velásquez y González (2003).

El segundo elemento que plantea la autora es que la participación ciudadana implica que los individuos sean “portadores de intereses sociales”; intereses que involucran no a la comunidad general o al bien público, sino a la particularidad de un colectivo específico al cual se representa, planteándola como un complemento a la representación política.

En conclusión, la define como “la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales”<sup>33</sup>; lo cual requiere nuevos espacios donde se pueda dirimir la relación Estado – Sociedad

---

<sup>31</sup> Ibid, p. 21.

<sup>32</sup> Ibid p. 48.

<sup>33</sup> Ibid, p.56.

introduciendo los conceptos de niveles y medios de participación; concerniente a los niveles de participación diferencia los horizontes en los que se ubica “entre el plano estrictamente político y el plano de la gestión pública” frente al primero refiere “el plano político es el que se relaciona con la elaboración de las opciones o de las decisiones de interés público, o sea con las actividades de gobierno”<sup>34</sup>, distinguiendo la “macro-participación” aquella que se da en el marco de las decisiones que implican el destino colectivo de la nación; la “participación de nivel intermedio” referida a la participación sectorizada de los individuos en aspectos específicos como la construcción de políticas sectorizadas que no refieren la totalidad del colectivo nacional y la “micro – participación” limitada a espacios y decisiones más cercanas a la vida cotidiana, aquí lo local cobra importancia.

El segundo plano, el de la gestión, está referido a la intervención sobre la generación de bienes y servicios públicos requeridos para cumplir con las funciones del ente gubernamental. Con relación a ello, expresa: “acá figurarían las diferentes modalidades de intervención de particulares en el ejercicio de tales funciones públicas, desde la ejecución privada de ellas –vía gestión por contrato o concesión- hasta el asocio de usuarios, terceros o interesados en la gestión de empresas, servicios o programas públicos”<sup>35</sup>. Al respecto, diferencia cómo la participación en este aspecto puede ser consultiva, resolutive, fiscalizadora y ejecutora.

Finalmente, plantea cómo las diferentes modalidades de participación suponen la creación de procedimientos y estructuras que faciliten y reglamenten la intervención de la ciudadanía en relación con el Estado y para explicarlo diferencia entre los procedimientos y los órganos de participación. Parafraseando a la autora, los procedimientos entendidos como el modo de actuación aquí se encuentran las audiencias públicas, el referendo, la iniciativa popular. Y los órganos como instrumentos o medios a través de los cuales se puede participar y aquí

---

<sup>34</sup> Ibid p. 57.

<sup>35</sup> Ibid, p.58

encontramos el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, el Comité de servicios públicos, entre otros que tienen un carácter permanente en la administración pública.

Para la autora, la participación dada en los diversos niveles es importante y debe mantenerse con condiciones más favorables para que se fortalezca, pero centra su atención en la participación ciudadana en el marco de la relación Estado y sociedad. Frente a ello encuentro límites para comprender la participación en el marco de una democracia que invita a los ciudadanos a intervenir. Si partimos del postulado de Touraine reconociendo que la democracia está en construcción permanente, debemos trascender la mirada fragmentada que se hace de las formas de participación en la sociedad. La participación ciudadana está limitada por las reglas que establece el Estado y requiere para su materialización de la ciudadanía organizada, bien sea como grupo comunitario u organización social; pues en la realidad estas se relacionan entre sí y son interdependientes, siendo posible solo en la medida que lo comunitario y lo social se hayan generado.

Muestra una doble dimensión política y social de la participación ciudadana en el marco de las instancias establecidas presentándolas como la posibilidad de injerencia directa haciendo poca reflexión en dos hechos, el primero concerniente al carácter consultivo e informativo de esta participación y al hecho de que también es posible en tanto no es directa sino representativa cuando de la toma de decisiones se trata; pues en estos escenarios participan personas que representen intereses de grupos específicos.

## **ESTADO DEL ARTE**

En el plano nacional, uno de los exponentes de los estudios sobre la participación y la descentralización es el sociólogo Fabio Velásquez, quien junto con Esperanza González hace un balance de la participación en su texto ¿Qué ha pasado con la

participación en Colombia? una década después de su establecimiento, para ello analizan el papel de los sujetos (en palabras de Touraine) en la participación y cómo hacen uso de los mecanismos existentes para involucrarse en diversas acciones de la gestión pública como la planeación del desarrollo local y las políticas públicas. También explican las motivaciones de las personas para participar y muestran cuáles han sido algunos logros. Este ejercicio investigativo se realizó a través de diversas estrategias metodológicas como la realización de un sondeo de opinión, entrevistas a algunas personas tanto líderes como especialistas en el tema, el análisis de la participación ciudadana en cinco municipios del país como son Valledupar, Tarso, Bogotá, Medellín y Cali, examinando las estrategias establecidas por los gobiernos locales para la implementación de la participación ciudadana y la exploración de cinco experiencias concretas de planeación participativa en entornos locales en Magdalena Medio, Toribío, Pereira, Medellín y Pasto. En este muestran las condiciones sociales en que se dan, la estructura normativa que la soporta, los actores que hacen parte de estas instancias y las motivaciones de estos para participar, presentando finalmente los hallazgos de los casos estudiados.

Los autores manifiestan que la participación en el país se dio por la crisis del sistema político dadas las relaciones clientelistas, la poca representación de los intereses de los electores que generaron múltiples protestas, la falta de control sobre la gestión pública, el conflicto armado interno y la falta de eficiencia y eficacia del Estado; que obligaron al construir la constitución de 1.991 promulgar un nuevo régimen político abierto a nuevos actores sociales a través de las diferentes instancias y mecanismos de participación en el entorno territorial; acerca de ello manifiestan: “Dos características marcan el sistema político colombiano desde la segunda mitad del siglo XX: el clientelismo y el autoritarismo (la respuesta autoritaria del Estado a la protesta ciudadana), que se erigieron como ejes articuladores del sistema y como referentes percibidos como legítimos de las conductas políticas de gobernantes y gobernados. Sin embargo, las lógicas subyacentes a ambas

prácticas se encargaron de crear las condiciones para su deslegitimación”<sup>36</sup>. Generándose un clima propicio para que aparecieran las reformas en la gestión pública dando cabida a nuevos sujetos a través de los escenarios para la participación ciudadana.

Presentan el contexto en el cual se han desarrollado estas experiencias de participación, tanto las características sociales, culturales, políticas como las condiciones de violencia que ha atravesado el país durante este periodo; evidenciando así los factores del entorno que han obstaculizado y favorecido la participación. En los años ochenta, se da el auge de la descentralización dando surgimiento a legislaciones como la elección popular de alcaldes que fueron facilitando la desconcentración política y administrativa. A partir de la constitución de 1991, esto fue fortalecido con desarrollos legislativos que buscaban la apertura democrática; pero el presidente Gaviria involucra un elemento determinante en la administración pública que fue la apertura económica, perjudicando aún más las relaciones del Estado y la sociedad, pues el análisis de la eficiencia se empezó a valorar bajo el concepto de competitividad territorial, menoscabando la descentralización; los municipios incorporaron criterios gerenciales de la empresa privada a través de la prestación de bienes y servicios que convierten al ciudadano en cliente, volviéndose entonces la participación un instrumento para la apertura económica.

A mediados de los 90, bajo la presidencia de Samper, la descentralización se convierte en un problema fiscal para la nación, reconfigurando en el gobierno central el poder de decisión y la capacidad de inversión. En medio de este panorama, la participación se erige como posibilidad de democratización y fortalecimiento de la relación Estado y sociedad; para el estudio el concepto de participación hace referencia a “un proceso en el que distintas fuerzas sociales en función de sus

---

<sup>36</sup> VELÁSQUEZ, Fabio y GONZALEZ, Esperanza, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá D.C. Fundación Corona, 2003 p. 17.

respectivos intereses (de clase, de género y de generación) intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política”<sup>37</sup>. En Colombia, la oferta participativa se amplió creando un conjunto de normas que buscaban su materialización bajo la reglamentación estatal y en medio de una fuerte movilización ciudadana; pero los autores plantean cómo aún con esta normativa la participación no logró tomar fuerza en muchos escenarios territoriales; acerca de ello enuncian “ el resultado fue un amplio espectro normativo que rige la participación, pero esa riqueza no parece traducirse suficientemente en la movilización ciudadana en torno a lo público, en la democratización de la gestión y, sobre todo en la incidencia de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas; por el contrario, parece ampliarse la brecha entre la institucionalidad participativa, las conductas de la población en el escenario público y sus resultados en términos de la modernización y democratización de la gestión”<sup>38</sup>.

Por otro lado, también presentan las normas e instituciones para la participación, frente a ello plantean que los canales de participación establecidos por el Estado, quien determinó su alcance, funciones y actores, limitan las posibilidades de incidencia, dado que se centran en la fiscalización y la información legitimando una democracia de papel; en relación con ello plantean “fue el producto de una iniciativa política de modernización del Estado y de apertura democrática forzada por las circunstancias, que interpretó más el interés de un sistema político que había perdido credibilidad y legitimidad, que las aspiraciones de una población sometida secularmente a la lógica de las clientelas políticas”<sup>39</sup>.

En este marco, las formas de participación han tenido diversas expresiones, los investigadores plantean aquellas encontradas en el periodo estudiado destacando

---

<sup>37</sup> Ibid, p.20.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid, p. 22.

“la *participación – argumentación*: que coloca el acento en el componente racional comunicativo de toda relación social. (...), la *participación – acción*: los componentes dialógicos y retóricos ceden su lugar de privilegio a los elementos prácticos, a la acción. (...) La *participación – formalidad*: entendida como un requisito de ley. La *participación sin alas*: aquella que no pone en cuestión la lógica y las estructuras de poder vigentes. La *participación – integración – cooptación*: en donde las autoridades locales promueven en forma efectiva la participación, para que se acoja cada vez más a las orientaciones de los grupos políticos dominantes. La *participación – concertación*: coloca el acento en la construcción colectiva de acuerdos en torno a objetivos comunes y los medios para alcanzarlos. La *participación – modo de vida*: aquí la participación es un valor y una norma social interiorizada desde la infancia que llevan a la gente a involucrarse (...) porque es bueno hacerlo y de esa forma el colectivo social se beneficia y fortalece”<sup>40</sup>.

Para los autores, la participación en la planificación del desarrollo mejoró la eficiencia y eficacia de la gestión pública municipal en los lugares que fue implementada; pues valoran que los aportes están dados en mayor transparencia de las entidades territoriales, facilita el diálogo entre Estado y Sociedad y su innegable aporte en la construcción de políticas públicas y en la visión del desarrollo en los entornos locales. Por otro lado, ayuda a la renovación de los liderazgos sociales y políticos, pues al involucrarse nuevos actores en el escenario público genera la diversidad de intereses, ideas y acciones que se verán reflejados en procesos más fuertes de descentralización territorial. En este sentido, destacan que los avances encontrados han hecho contribuciones diversas en los territorios estudiados “como consecuencia de estas experiencias se hizo más visible la presencia de nuevos actores en el escenario de la gestión local y regional, animados por la idea de luchar por sus derechos, encontrar salidas a los problemas destacados y, en últimas, generar mejores condiciones de vida”<sup>41</sup>.

El estudio plantea como conclusiones que a pesar de que se lleve más de dos décadas con una infraestructura para la participación ciudadana y se hayan dado algunos avances en el ámbito de la planeación participativa, solo hasta hace poco

---

<sup>40</sup> Ibid, p.23.

<sup>41</sup> Ibid, p. 25.

los ciudadanos han empezado a valorar su papel en la definición de orientaciones para el bienestar. La participación requiere de un Estado que la promueva y garantice y de una ciudadanía que se involucre con decisión en las actividades públicas, de lo contrario estos escenarios se debilitan y no facilitan el logro de su cometido. Otro hallazgo importante es la consideración de que la eficacia de la participación se logra cuando los actores articulan los intereses individuales con los del bienestar colectivo frente a ello expresan “ello solo es posible si la participación emerge de las conciencias individuales como una energía social sin la cual la colectividad perdería toda unidad y hasta razón de ser”<sup>42</sup>. También encontraron el desencanto que existe frente a los escenarios de participación legalmente establecidos, puesto que en ellos las relaciones de clientelismo, los liderazgos anacrónicos y la falta de atención a los planteamientos hechos por la ciudadanía generan desconfianza y apatía en los ciudadanos.

Un elemento que quedó por fuera del análisis refiere a los procesos de recentralización que el gobierno nacional ha asumido después de las reformas sobre la ley de participación; pues esto significa un retroceso en el proceso de descentralización democrática y dificulta el ejercicio participativo al no distribuir el poder; construir acuerdos entre el gobierno central y la periferia más allá del clientelismo, ayuda a trascender la histórica relación entre el Estado y la Sociedad e invierte la estructura piramidal del poder gubernamental

Otro aporte importante está dado por el jurista y constitucionalista Rachid Orfale quien muestra cómo los principios descentralistas en Colombia surgen desde 1968 a través del acto legislativo 001 que establece en su artículo 1 la división del territorio nacional en departamentos, Intendencias, comisarías, municipios o Distritos Municipales; este artículo fue reglamentado 18 años después con la ley 11 de 1986 “por el cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la

---

<sup>42</sup> Ibid, p. 37.

participación de la ciudadanía en las entidades locales”, reglamentada por el decreto – ley 1333 del mismo año mediante el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

Afirma que la descentralización se estableció bajo el criterio modernizante y democratizante, el primero orientado a las reformas que buscan el estado mínimo y la eficacia de este relacionada con la prestación de bienes y servicios dentro de la lógica del mercado. El segundo involucra a los ciudadanos en las decisiones y recobra la confianza en las instituciones estatales al facilitar la participación ciudadana en la transformación de su territorio a partir de la concertación del desarrollo local. Evidencia cómo en nuestro país la ausencia de participación en el escenario político ha sido generadora de violencia durante décadas, siendo la descentralización un elemento que posibilita la pacificación de la sociedad en la medida que acerca en lo local al ciudadano corriente a decisiones y acciones necesarias para su bienestar “Una de las principales causas de la violencia en nuestro país, es precisamente la carencia de espacios de participación y la concentración del poder en pocas manos, lo cual produce en la comunidad resentimiento, al sentirse marginadas en la toma de decisiones que la afectan”<sup>43</sup>.

Frente a la descentralización refiere que esta va más allá de la desconcentración y la delegación, pues involucra la entrega efectiva de competencias y recursos fiscales desde el centro a los territorios locales siendo necesaria una mayor independencia en la toma de decisiones y asignación de recursos; en relación con ello manifiesta “La descentralización se constituye en un elemento fundamental para que exista autonomía de las entidades territoriales con la finalidad de que sean una realidad, por lo que van de la mano y conjuntamente permiten el desarrollo de la democracia local”<sup>44</sup>. La participación entonces se configura como un elemento de

---

<sup>43</sup> ORFALE, RACHID Nader, Descentralización, Participación Ciudadana Y Gobierno Local en Colombia en ADVOCATUS 2014, vol. 11 No. 22, p. 29

<sup>44</sup> Ibid, p. 28.

libertad y de actuación respaldado por la Corte Constitucional en la sentencia C.179 de 2002 que reza “la democracia participativa constituye una alternativa entre la democracia directa y la representativa, que toma fundamento en la noción de soberanía popular por oposición a la de soberanía nacional que sirve de soporte al modelo de democracia representativa”<sup>45</sup>.

Desde el derecho administrativo, muestra cómo en Colombia se ha dado el proceso descentralizador, diferenciando conceptual y normativamente la descentralización de la desconcentración y la delegación; destacando de las tres el traslado de funciones y facultades, pero en la primera debe primar la autonomía del ente territorial; “la descentralización territorial a la cual hicimos referencia, implica el reconocimiento de autonomía a determinados sectores del territorio, constituidos en divisiones subnacionales como entidades territoriales para que las ejerzan autónomamente”<sup>46</sup>.

Expone la descentralización en Colombia a partir de tres dimensiones, la política, referida “al traslado efectivo del poder político desde el Estado central hacia las entidades territoriales concretada con la elección popular (...) Dimensión competencial, la cual consiste en el traslado de funciones y competencias a las entidades territoriales para que las ejerzan autónomamente (...) Dimensión fiscal, que corresponde con la asignación de recursos o rentas propias a las entidades territoriales para que atiendan las competencias asumidas”<sup>47</sup>. Vale la pena mencionar que las competencias entregadas a los municipios y departamentos son administrativas y no implican tareas legislativas o judiciales, las cuales se encuentran centralizadas y si se desarrollan en las entidades territoriales es a nivel delegatario. Por otro lado, la asignación de recursos por parte del gobierno central no goza de completa autonomía, pues los temas y tareas viables con estos recursos

---

<sup>45</sup> Ibid, p. 34.

<sup>46</sup> Ibid, p. 30.

<sup>47</sup> Ibid, p. 30.

están limitadas por la legislación colombiana al crearse la ley 715 de 2001 que reglamenta el sistema general de participaciones en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la constitución política<sup>48</sup>.

Pero el autor llama la atención sobre el papel de los ciudadanos en la esfera territorial, pues al estar directamente afectados por las decisiones que se tomen por la administración pública, tanto en políticas como en proyectos, estos merecen participar no solo en el control del accionar del Estado, sino también en las posibilidades reales de satisfacer sus necesidades “el reconocimiento de facultades y prerrogativas, componen además el establecimiento de unos espacios que permitan las manifestaciones de la voluntad general, de forma que influyan en el direccionamiento de las actividades y cometidos estatales. (...) el ciudadano interviene en la acción administrativa no como político ni funcionario, sino en calidad de miembro de la comunidad y titular”<sup>49</sup>. Para el autor, la legitimidad del Estado recae sobre la eficiencia y la eficacia para atender las necesidades de la población; por tanto, se requiere que este disponga de las normativas y escenarios necesarios para que los ciudadanos participen e influyan en las decisiones y condiciones para su bienestar. “La participación ciudadana requiere para su implementación de una estructura estatal que permita y promueva su práctica en el marco de la administración pública. En este sentido, los cauces participativos deben entrar a revestir una modalidad tal, que el conglomerado social realice su actividad de forma que promueva una determinación de la actividad estatal y su control por parte de la ciudadanía”<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Cada ente territorial debe hacer la inversión de la siguiente manera:

- a) Una participación con destinación específica para el sector educativo, denominada participación para educación; con un porcentaje del cincuenta y ocho punto cinco 58.5%.
- b) Una participación con destinación específica para el sector salud, denominada participación para salud; con un porcentaje del veinte cuatro punto cinco 24.5%.
- c) Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, denominada participación para propósito general; con un porcentaje del diez y siete 17.0%.

<sup>49</sup> Ibid, p. 35.

<sup>50</sup> Ibid, p. 36.

Para el autor, la participación ciudadana es un elemento indispensable en los procesos de descentralización y control estatal, pero no pone en cuestión la restricción que existe actualmente en nuestro país para desarrollarla. Por un lado, los escenarios establecidos por el Estado condicionan la participación de un ciudadano por la pertenencia a un grupo u organización que defienda y represente sus intereses. Por otro lado, la débil capacidad de gestión de las entidades territoriales, en la búsqueda de recursos y la poca transparencia se convierten en factores que ponen en riesgo la participación en tanto no generan realmente escenarios en los cuales pueda medirse el logro de metas de desarrollo, desilusionando a la ciudadanía y restando importancia a los procesos democratizadores de la gestión pública.

Otro documento referido en este trabajo hace parte de un ejercicio analítico desarrollado por el Seminario permanente donde participan estudiantes y docentes de Trabajo social de la Universidad del Valle, donde se examina la construcción de individuo, de sujeto social y acción colectiva; para ello se toman dos capítulos de este análisis que ayuda a dilucidar las acciones llevadas a cabo por el CMDR. El primer capítulo corresponde a Torres y Castro<sup>51</sup>, quienes abordan la categoría de sujeto y los enfoques conceptuales sobre acción colectiva. Frente al primer artículo se hace un rastreo sobre las diversas nociones de sujeto evidenciando que es necesario explorar el tema vinculando aspectos de identidad que trasciendan los determinismos frente a la estructura de clases; al respecto hacen la invitación a “considerar a los sujetos desde los referentes más inmediatos donde interactúa con la realidad social lo cual nos permite reconocer la potencialidad de que la realidad se construye en oposición a cualquier automatismo histórico y busca diferentes horizontes de sentido, en cuanto espacios inciertos por construir”<sup>52</sup>. En esta

---

<sup>51</sup> TORRES, Liliana y CASTRO, Gloria, “Acerca de la categoría del Sujeto”, en Sujetos Sociales, Acciones colectivas y trabajo social, Santiago de Cali, 2005.

<sup>52</sup>Ibid, p. 20.

reflexión las autoras establecen las miradas y posibilidades del concepto de sujeto que es retomado más adelante en este documento. El segundo artículo realizado por Rodríguez hace referencia al panorama teórico sobre acción colectiva, en este establece claridades conceptuales sobre acción colectiva, movimientos sociales e intersectorialidad a partir de los conceptos planteados por María Revilla y Charles Tilly, mostrando las diferencias entre acción colectiva y comportamiento colectivo. Este artículo permitió definir el concepto de acción colectiva que se desarrolla más adelante. A partir de estos autores, se retoman los conceptos que permiten analizar la realidad encontrada.

En los últimos años la producción en los temas anunciados anteriormente ha mermado, limitándose a pequeños ensayos publicados en revistas impresas y digitales, enfocando la participación en la construcción de políticas sectoriales (jóvenes, mujeres, víctimas, entre otros). En el universo más cercano destaco la tesis sobre el estado del arte de los artículos de participación publicados a través de tres revistas colombianas, realizado por Joan Sebastián Betancourt en el año 2016, donde pretende “Realizar un balance de los estudios sobre participación ciudadana producidos por tres entidades colombianas (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia (IEPRI), Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Fundación Foro Nacional por Colombia) entre 1986 y 2002”<sup>53</sup>. A través de este estado del arte indaga sobre: los problemas investigados, aquí concluye que estos se dan en tres ámbitos referidos a la descentralización, la democracia y la participación

1. Las que insertan la participación ciudadana en la vida política colombiana, como parte de una estrategia para apoyar el proceso de descentralización, entre las que se destacan aquellas que se ocupan de cómo ajustar los mecanismos de participación
2. Las que abordan de manera crítica la concepción de participación ciudadana y la conjugan con discusiones teóricas sobre la democracia participativa

---

<sup>53</sup> BETANCOURT, Donneys Johan Sebastián, Los Estudios sobre participación ciudadana en tres revistas colombianas 1986-2002, Pregrado sociología, Universidad del Valle, 2016.

y sobre todo con otros tipos de participación. **3.** Las que tienen carácter empírico<sup>54</sup>

El otro aspecto que indaga es la forma como los autores construyeron y definieron el problema. Referente a ello, muestra cómo estos se enmarcan en el análisis de la sociedad frente a su exclusión histórica y las condiciones precarias de existencia, los dilemas de la democracia representativa implicada en el clientelismo, defendiendo intereses particulares y no colectivos; las expresiones organizativas de la sociedad en diversos niveles, las movilizaciones y movimientos sociales que pugnaban por exigir espacios de expresión y concertación para superar problemas históricos; la respuesta de la ciudadanía organizada para dar respuesta a sus necesidades o atender sus intereses; la globalización y su impacto en los entornos locales, los procesos de descentralización y la apuesta por la participación; “Se iniciaba así, un debate sobre la definición de la participación ciudadana y la creación de sus mecanismos para materializarse. Su caracterización pretendía abordar de la manera más amplia posible todas las problemáticas de cuales era producto y debía dar respuesta”<sup>55</sup>. También destaca cómo a mediados de los noventa los estudios se centran en los procesos de implementación de los canales de participación ciudadana y a encontrar sus logros y limitantes. El otro elemento que indaga es sobre la metodología y las evidencias empíricas de estas, en relación con ello muestra cómo algunos artículos no cuentan con una estructura metodológica determinada, pero que también existen aquellos que cuentan con una estructura de investigación que retoman sobre todo el análisis documental para el proceso de indagación y aquellos que usan metodologías cualitativas y el sondeo como estrategia de recolección de información; el estudio de caso es otra técnica utilizada, a partir de esta plantean sus análisis, algunos vinculan aspectos históricos y comparaciones con la coyuntura del momento; evidenciando cuáles fueron las nociones más usadas en estas publicaciones, destacando que se centran en la relación Estado y sociedad,

---

<sup>54</sup> Ibid. p.9.

<sup>55</sup> Ibid, p. 19.

relacionando y profundizando en conceptos sobre modernidad del Estado, democracia, descentralización, desarrollo local, participación (canales y mecanismos), subrayando un énfasis en los aspectos jurídicos y de reglamentación normativa sobre estos temas. Finalizando con una manifestación de democracia soñada, que es enunciada en la mayoría de publicaciones. La metodología de trabajo es documental y se centra en mostrar el estado del arte en el objeto de estudio delimitado.

De manera concreta sobre el CMDR se encontró la tesis elaborada por Diana Patricia García en el año de 1.999 en la ciudad de Buga, centrada en las condiciones y motivaciones para participar de los miembros del Consejo; a partir de cuatro dimensiones de análisis “las cuatro dimensiones que se propusieron son: el entorno, la identidad, las motivaciones y la articulación del CMDR a la esfera de lo político”<sup>56</sup>.

El documento parte de la presentación del entorno presentando el marco jurídico que favorece la creación del CMDR, concluyendo que “la normatividad existente estipula que el CMDR debe ser un espacio amplio, abierto y democrático, en donde tengan posibilidad de participar todos los actores sociales, políticos, institucionales y económicos que representen intereses colectivos”<sup>57</sup>. El segundo elemento del entorno analiza el papel de la Administración municipal de Buga a partir de la percepción de la ciudadanía sobre el apoyo al CMDR y el desarrollo de proyectos de inversión en el campo, concluyendo que la ciudadanía considera que la administración pública presta poco apoyo al espacio de participación y no toma en cuenta los planteamientos hechos por la comunidad en este; destacando cómo la unidad municipal de asistencia técnica agropecuaria UMATA ha sido poco valorada en la administración, dándole un papel rezagado y asignando escasos recursos para cumplir con sus objetivos, lo cual evidencia la poca importancia concedida al

---

<sup>56</sup> GARCÍA, V. Diana Patricia, El Consejo Municipal de Desarrollo Rural del municipio de Guadalajara de Buga: un espacio de participación en la gestión local. Pregrado Sociología, Universidad del Valle, 2001, p. 35.

<sup>57</sup> Ibid, p. 39.

desarrollo agropecuario. Concluye que la participación ciudadana en esta instancia se instrumentaliza por parte del gobierno local, tiene poco apoyo y la ciudadanía no se vincula adecuadamente a ella, al considerarla poco eficiente, pues carece de influencia en la construcción del desarrollo rural. Metodológicamente vinculó estrategias cuantitativas y cualitativas desarrolladas a través de: un sondeo de opinión a miembros del CMDR y comunidad rural que permitiera conocer la percepción de estos sobre el apoyo de la Alcaldía al consejo, la aplicación de proyectos rurales, las motivaciones y condiciones para participar; entrevistas estructuradas y la observación participativa.

## CAPÍTULO II

### EL ENTORNO DONDE ACTÚA EL CMDR

El municipio de Miranda se ubica en el nororiente del departamento del Cauca, en el piedemonte de la Cordillera Central. Según las proyecciones del DANE 2005<sup>58</sup> para el año 2015 Miranda tenía una población de 39.718 habitantes, de los cuales el 51% eran hombres y el 49% mujeres; de estos el 30% eran habitantes de la zona rural<sup>59</sup>. Según información del plan de desarrollo<sup>60</sup> su geografía comprende zona rural de montaña habitada por indígenas (17,4%) y campesinos y zona rural plana habitada por comunidades afrodescendientes (52,7%). Cuenta con 24 veredas y 2 corregimientos. Tiene una economía poco desarrollada, en este mismo documento se consigna que la producción agropecuaria es de subsistencia y autoconsumo, aunque hay presencia de pequeños cultivos tradicionales con bajo nivel tecnológico, como plátano, cacao, habichuela, tomate y frutales, que sacan a las plazas de mercado de Miranda y Florida. En la montaña la base del trabajo es el jornal principalmente en los cultivos de uso ilícito; aunque desde el 2013 se ha incrementado el cultivo de café, frutales, frijol y flores, dado el apoyo del programa de Consolidación territorial y la USAID, quienes financiaron proyectos de café especialmente a asociaciones de productores. En la zona plana se cuenta con la industria azucarera y el Centro de Mecanizados del Cauca. Aquí predomina el monocultivo de la caña de azúcar y la siembra de piña por parte de los ingenios. A nivel pecuario se cuenta con baja presencia de ganado que se tiene en pastoreo por pequeños propietarios; también con especies menores destacándose las aves de corral y los cerdos que se tienen de manera artesanal y sin tecnificación. En

---

<sup>58</sup> COLOMBIA. Proyecciones De Población Municipales Por Área 2005 – 2020 [En línea] disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/.../ProyeccionMunicipios2005\\_2020.xls](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/.../ProyeccionMunicipios2005_2020.xls)

<sup>59</sup> MIRANDA, Plan De Desarrollo “Miranda + Humana Y Social” 2016-2019, Alcaldía Municipal, p. 27

<sup>60</sup> Ibid, p. 47.

minería el nivel extractivo es artesanal, en la zona montañosa se cuenta con tres minas de mármol y dos de rocamuerta o basalto, de baja intensidad, que se explota con dinamita. En la zona plana se saca material de río y se elabora ladrillo. Según estudio realizado por la Corporación Esfera Azul<sup>61</sup> la economía de las familias rurales es incipiente, el 81% de estas cuentan con ingresos mensuales que oscilan entre \$100.000 y \$500.000. El 90% devengan su sustento de actividades informales y trabajan al jornal sin ningún tipo de seguridad social. Quienes están vinculados laboralmente se encuentran ubicados en la zona plana y se emplean en las industrias como corteros de caña, operarios o vigilantes.

Frente a la salud, la situación del municipio es igual que en el resto del país, después de la reforma de la Ley 100 de 1993 que centró sus metas en ampliar la cobertura de salud, sin que esto signifique acceso real al sistema. El 62% de la población está vinculada a un servicio de salud, de estos el 63% al régimen subsidiado<sup>62</sup>. Para la atención se cuenta con el hospital local de primer nivel, suscrito a la ESE Norte Dos junto con los municipios de Corinto, Caloto y Guachené. El nivel dos y tres es remitido a Santander de Quilichao y Popayán. Esto genera deserción en los tratamientos, puesto que se incrementan los costos de movilización, sumándole hospedaje y alimentación. En la zona rural hay cinco puestos de salud, ubicados dos en la zona plana y tres en la zona montañosa; estos centros se encuentran en estado crítico, pues tienen poca dotación y baja presencia del personal de salud, una auxiliar de enfermería asiste una vez cada quince días a cada puesto. Las entidades realizan brigadas de manera esporádica en el sector rural y se concentran en las veredas que tienen los centros poblados más grandes. Esto dificulta la garantía del derecho a la población que además padece las limitaciones del sistema. Cuentan para el cuidado de la salud con médicos tradicionales del cabildo, hierbateras, curanderas y parteras que desarrollan una labor fundamental en las

---

<sup>61</sup> CORPORACIÓN ESFERA AZUL, caracterización de familias rurales proyecto de vivienda de interés social rural, documento institucional, Miranda, Septiembre de 2015.

<sup>62</sup> MIRANDA, op. Cit. P. 51.

zonas rurales donde el acceso es limitado, sin ningún apoyo de las entidades; cabe anotar que esta salud comunitaria se está perdiendo por la ausencia de programas que los recupere y fortalezca. Frente a la condición de discapacidad según el DANE<sup>63</sup> en el municipio del total de la población 362 personas se encuentran en situación de discapacidad y de estas el 24,3% se encuentran en la zona rural, quienes no cuentan con acompañamiento diferenciado.

La educación está coordinada por el Departamento al no ser un municipio certificado, tiene siete Instituciones Educativas (I.E.) públicas que integran 38 sedes, de las cuales el 74% se encuentran en la zona rural<sup>64</sup>; esto no es significativo en el acceso, permanencia y calidad educativa, pues la zona es dispersa, con dificultades para el transporte. En la mayoría de los casos hay un docente que dicta de pre escolar a quinto en un solo salón; hay bajo nivel de profesionalización y especialización en estos, quienes generalmente cuando la adquieren buscan ser trasladados del sector rural para la parte urbana. Se suma la falta de tecnología y materiales didácticos apropiados y el esquema de educación tradicional que dificulta los procesos de aprendizaje en estos entornos con problemáticas tan particulares.

El Cabildo Indígena administra una I.E que depende del Resguardo Cilia- la Calera desde el año 2010 (Decreto 2500) y desarrolla su propuesta pedagógica en el marco del Proyecto Educativo Comunitario (PEC) y de la etnoeducación con el Sistema Educativo Intercultural Propio (SEIP). Pero según datos de la coordinadora de la I.E. la matrícula ha disminuido desde el 2012, en parte por el bajo desempeño en las pruebas Saber once. A partir de mi experiencia en el acompañamiento que realicé a los Proyectos Educativos Institucionales en su componente ambiental entre 2014 y 2015, pude constatar que en la zona plana se encuentran dos I.E. que,

---

<sup>63</sup> MIRANDA, Alcaldía municipal, citado en Plan de Desarrollo “Miranda Unidos por la Prosperidad 2012-2015, p. 74.

<sup>64</sup> MIRANDA, Plan De Desarrollo “Miranda + Humana Y Social” 2016-2019, Alcaldía Municipal, p. 48.

a pesar de encontrarse en zona de influencia de poblaciones afrodescendientes con presencia de consejos comunitarios y contar con la cátedra afrocolombiana, no logra consolidar una propuesta etno educativa que fortalezca la identidad de los pobladores y promueva la conservación de la cultura ancestral.

Vale la pena mencionar que todas las I.E. de la zona rural tienen bajo desempeño en las pruebas Saber 11º, dificultando el acceso a estudios superiores en instituciones públicas, lo cual mina las posibilidades de formación de la mayoría de jóvenes y acrecienta los costos para la educación técnica y superior. En el periodo comprendido entre 2012 y 2015 disminuyó la tasa de matrícula en la zona rural<sup>65</sup>, evidenciando la deserción escolar durante la primaria; lo cual generalmente se traduce en la vinculación de niños y jóvenes al trabajo informal y a la economía ilegal, por la falta de ingresos en sus familias. Pero también se evidencia que en la edad juvenil y adulta las personas del sector rural han incrementado su inserción educativa a través del sistema de ciclos que desde el 2013 ha crecido en un 35%<sup>66</sup>. Frente al tema del acceso a nuevas tecnologías de la información, las comunicaciones (TIC) y conectividad a internet, ha habido un avance considerable en la dotación tecnológica en computadores y tabletas, entregadas por el gobierno nacional. Según el plan de desarrollo 2015 – 2019 se cuenta con 7 “Kioscos Vive Digital” en la zona rural que están ubicados en escuelas; a pesar de ello, se presenta un rápido deterioro en los equipos por el manejo inadecuado de estos y no se cuenta con estrategias de apropiación de la tecnología, por otro lado, hay pocos docentes con conocimientos adecuados para dictar esta cátedra, desaprovechándose una oportunidad para la educación permanente y continuada.

---

<sup>65</sup> Ibid, p. 53

<sup>66</sup> Ibid, p. 55

El acceso a los servicios públicos domiciliarios en el sector rural varía de acuerdo al servicio, según las Empresas Municipales de Miranda (EMMIR)<sup>67</sup> hay una cobertura del 51% de acueducto en la zona rural plana que acceden a través del acueducto municipal. En la zona montañosa son soluciones individuales a través de conexiones con manguera directamente de los ojos de agua y en algunas veredas tienen acueductos artesanales administrados por las comunidades, que solo garantizan la distribución del líquido, pero no recibe ningún tratamiento para su potabilización. Frente al servicio de alcantarillado la cobertura es del 4%, se cuenta con dos plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) en dos veredas de la zona plana, pero sin funcionamiento. La mayoría de familias dispone las aguas servidas en pozos sépticos sin mantenimiento, vierten a quebradas o a campo abierto, afectándose las condiciones para la salubridad. Frente al aseo solo el 21% del sector rural cuenta con servicio de recolección de basuras en la zona plana, el resto dispone de ellos quemándolos o tirándolos a la finca.

En el aspecto ambiental el municipio cuenta con una importante riqueza hídrica, está bañado por dos ríos y una quebrada que son: el Güengüe, Desbaratado, y la quebrada Caparrosal; hay nacimientos de los cuales no se ha establecido su número de manera oficial, pues el Cabildo indígena y los campesinos a pesar que tienen documentada la existencia de estos, no brindan la información por considerarla de interés estratégico en la protección de sus territorios. Las quebradas se encuentran en estado crítico en su trayecto, algunas ya se han secado por la toma de agua descontrolada de los ingenios y de algunos habitantes de las zonas aledañas a estos. Se cuenta con una zona de sub páramo del nevado del Huila, donde se encuentran las lagunas los Monjes, La Sonora y la Soledad que dan nacimiento a los ríos y quebradas. Según un estudio ambiental desarrollado por la Corporación Esfera Azul en el año 2013 los caudales de los ríos han disminuido considerablemente, a pesar que el decreto 1729 del 6 de agosto de 2002 asigna la responsabilidad a las Corporaciones Autónomas Regionales de formular y

---

<sup>67</sup> MIRANDA, Empresa municipal de Servicios públicos, informe de gestión 2015

hacer seguimiento a los planes de ordenamiento y manejo de las cuencas hidrográficas, sin desarrollarse ninguna acción al respecto. A esto se suma el daño ambiental generado por las malas prácticas agrícolas, las quemas recurrentes para la siembra, el uso de agro tóxicos y la ampliación de la frontera agrícola, tanto en los cultivos de uso ilícito como en café, pancoger y caña de azúcar. Esta última contribuye de manera acelerada a la descertificación del suelo, el uso creciente del agua subterránea, las quemas constantes y el desvío de los ríos, poniendo en riesgo la permanencia biológica y cultural de las comunidades de la zona plana.

Frente a la tenencia de la tierra el departamento del Cauca históricamente ha presentado el latifundismo y la concentración como un factor generador de desigualdades y desequilibrios sistemáticos en las comunidades, el entorno y su ambiente. En el municipio al observar la zona plana, son notables las grandes extensiones de tierra sembradas en caña de azúcar (79,9%)<sup>68</sup>, pues las tierras se encuentran en manos de los grandes terratenientes y de los ingenios azucareros y en menor proporción hay pequeñas parcelas en manos de campesinos; al respecto la Corporación Regional del Cauca plantea

El 34.40% del territorio está conformado por predios menores a una hectárea correspondientes a 705 predios. El número de predios con extensiones menores o iguales a 5 hectáreas corresponden al 68.83% (1.410 predios) del total de predios del Municipio. El menor porcentaje correspondiente a 1.8%, es ocupado por 38 predios con extensiones iguales o mayores a 100 hectáreas. “Se presentan predios con numerosas hectáreas para un reducido número de propietarios, lo que demuestra que la tenencia de la tierra presenta grandes falencias en la distribución, teniendo en cuenta el crecimiento demográfico y la diversidad étnica<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> MIRANDA CAUCA, Esquema de Ordenamiento Territorial Municipio de Miranda – Cauca Diagnóstico Territorial, Subsistema económico, 2013, P. 348.

<sup>69</sup> Ibid, p. 349.

En esta geografía las veredas se han ido cercando por la caña, mermando espacio para la producción alimentaria y la ampliación habitacional; lo cual genera migración de las comunidades jóvenes del sector.

La zona rural se caracteriza por la informalización de la propiedad, pues los predios han sido recibidos generalmente por herencia y sin documentos; situación que se ha atendido paulatinamente a través de la política nacional de formalización de la propiedad rural. Para estas comunidades el territorio es más que un espacio geográfico, representa el sustento de su pueblo, su permanencia, la posibilidad de ser y estar; pues es allí donde establecen significados, usos e identidades comunes y cotidianas que constituyen su fundamento vital y cultural de seres rurales.

El conflicto armado interno es una problemática latente en la zona montañosa, por más de cincuenta años ha habido presencia de grupos guerrilleros quedando finalmente las FARC-EP con el sexto frente y las columnas móviles Gabriel Galvis y Jacobo Arenas; lo cual ha generado en el municipio un alto número de víctimas y desplazados (3.885 personas)<sup>70</sup>. A pesar que desde el 2012 se inició el proceso de negociación con esta guerrilla, en el 2013 hubo un recrudecimiento del conflicto con el cual se pretendía presionar al gobierno para que se volviera a sentar en la mesa de diálogo. Y en la actualidad las disidencias no dan tregua, pues reductos del sexto frente de las FARC- EP, y grupos del Ejército de liberación Nacional ELN han desarrollado diversas acciones y hostigamientos en la zona rural del municipio, ejerciendo el control en algunas veredas; al respecto el Ministro de Defensa Luis Carlos Villegas ante un ataque a una patrulla de la policía en la vereda Caraqueño, donde murieron un teniente y dos patrulleros manifiesta: “la disidencia de las FARC sería la responsable del ataque”<sup>71</sup>, el Alcalde del Municipio de Miranda, Leonardo

---

<sup>70</sup> MIRANDA, CAUCA, Plan Municipal de Víctimas, Alcaldía, 2012, p. 35

<sup>71</sup> EL TIEMPO, noticias, [En línea] disponible en <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/alcalde-de-miranda-dice-que-disidencia-de-las-farc-asesino-a-policias-136726>

Valencia, también manifiesta: “Fue un vil ataque contra los uniformados que adelantaban una trabajo social con la comunidad, el mandatario atribuyó el hecho directamente a la disidencia de las FARC”<sup>72</sup>.

El incremento de los cultivos de uso ilícito como la marihuana, la coca y la producción de cocaína desestabilizan el tejido social, eliminando el sistema productivo agropecuario, vinculando cada vez más a los jóvenes a la economía ilegal, e incrementando el consumo interno dado los límites para su exportación.

Estas condiciones llevaron a que el gobierno nacional desde el 2011 priorizara algunas regiones del país para la aplicación de la política nacional de consolidación territorial a través de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UAECT) que tenía como objetivo “fortalecer la presencia del Estado en regiones afectadas históricamente por organizaciones armadas ilegales y los cultivos ilícitos; con el fin de establecer condiciones para la prosperidad y el efectivo ejercicio ciudadano de los derechos fundamentales”<sup>73</sup>. En el norte del Cauca se focalizaron cinco municipios entre esos Miranda. implementándose las siguientes estrategias: militar, en el marco del Plan De Guerra Espada de Honor, que constituyó la fuerza de tarea Apolo con sede en este municipio, lo cual generó inicialmente un masivo desplazamiento de los habitantes de la montaña al casco urbano. La articulación de la oferta estatal y acciones sociales e institucionales a través de los programas de Respuesta Rápida (RR) consistente en generar pequeñas obras priorizadas por la comunidad y que fueron agenciadas por el Ejército Nacional en diferentes sectores rurales, buscando recuperar la confianza de estas en la fuerza pública y quitar apoyo social a los actores armados. Y, por

---

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> COLOMBIA, CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL, [En línea] [12 febrero de 2018] disponible en: [http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/Informe\\_al\\_Congreso\\_UACT\\_Periodo\\_2013\\_2014.pdf](http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/Informe_al_Congreso_UACT_Periodo_2013_2014.pdf).

último, el programa en contra los cultivos de uso ilícito, que debía generar estrategias para la erradicación y contención del crecimiento de estos, a través de alternativas lícitas para algunos productores principalmente en café especial. Paradójicamente este programa no logra la disminución de los cultivos de uso ilícito, sino que, al contrario, se incrementan de manera notoria, según la oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito UNDOC<sup>74</sup>, en Colombia para el periodo comprendido entre 2015 y 2016 las hectáreas de coca sembradas pasaron de 96.000 a 146.000 hectáreas. En el Cauca pasaron de 8.660 a 12.595 y en el municipio de Miranda es evidente al recorrer la zona montañosa y ver el crecimiento no solo del cultivo de hoja de coca, sino también marihuana de la cual no se encuentran datos; por otro lado, llegan al territorio cultivadores de Nariño, Caquetá, Antioquia y Putumayo, agudizándose los conflictos por el dominio en la venta de estupefacientes; situación que transcurre frente a la mirada de fuerzas especiales tanto militares como de inteligencia en el territorio.

Tampoco se avanza en el acceso a los derechos y la disminución de la pobreza, pues las actuaciones se limitan a la ejecución de proyectos cortos, discontinuos, centrados en gran medida en pequeñas obras de equipamiento colectivo. Pero el café especial al ser una apuesta nacional estratégica de exportación, tuvo un tratamiento diferente, el apoyo ha sido sistemático, cualificado y permanente<sup>75</sup>.

Dicho contexto presenta circunstancias, momentos y medios que dieron la oportunidad al gobierno local y a las organizaciones comunitarias de conformar e impulsar el CMDR, como una estrategia frente los riesgos y problemáticas presentes, basados en la idea que con la ciudadanía es más fácil superar los problemas.

---

<sup>74</sup> UNDOC, Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito, Documento de Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos, 2016, P. 23 [En línea] disponible en: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO\\_2017\\_WEB\\_baja.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf)

<sup>75</sup> COLOMBIA, Agencia de Renovación Territorial, Informe de gestión en Asamblea del CMDR, Miranda, febrero de 2015.

### **CAPÍTULO III**

#### **FACTORES QUE INFLUYERON LA CONSTRUCCIÓN DEL ESCENARIO PARTICIPATIVO**

En este capítulo se presentan las circunstancias que intervinieron para que el CMDR se convirtiera en un escenario de participación e incidencia frente a las decisiones y recursos asignados a las comunidades rurales del Municipio. Se desarrollan cuatro acápite que buscan mostrar los procesos de modernización, el gobierno local, el papel del tercer sector y el rol de las organizaciones comunitarias y sociales; a continuación se detallan.

#### **LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y LAS NORMAS EN COLOMBIA**

La modernización del Estado y la creación de normas proceden de una crisis prolongada durante los años ochenta, dada la baja representación de los dirigentes con sus electores y su incipiente actuación para garantizar el goce efectivo de los derechos. Además de una gestión pública centralista, alejada de los territorios locales, que no permitía profundizar el régimen democrático, entendido este como “un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”<sup>76</sup>. Generándose un proceso de descentralización de la gestión pública para los sectores regionales y municipales que prometía autonomía territorial para orientar el desarrollo y avanzar en la atención de las demandas y necesidades de la población; “la descentralización implica el traspaso efectivo de competencias y recursos fiscales desde el Estado hasta las entidades territoriales o subnacionales,

---

<sup>76</sup> BOBBIO, Norberto, El Futuro de la Democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 1.986, p. 9.

bajo condición de un ejercicio autónomo, lo cual la distingue de otros fenómenos como la desconcentración y la delegación”<sup>77</sup>.

En 1988 la elección popular de Alcaldes da protagonismo a nuevos actores que no están en la élite del poder nacional, promoviendo el acceso de estos al gobierno local, al considerarlos cercanos y conocedores de su realidad, con mayores posibilidades para el control de la administración pública; “Se puede interpretar el ideal del gobierno local como un ideal inspirado en el principio de que el poder es más visible en cuanto es más cercano. De hecho la visibilidad no depende únicamente de la presentación en público del que está investido del poder, sino también de la cercanía espacial entre el gobernante y el gobernado”<sup>78</sup>.

Parafraseando a Orfale podemos decir que la descentralización territorial en Colombia se genera a través de tres dimensiones: la política concretada en la elección popular de alcaldes y gobernadores. La administrativa a través del traslado de funciones y competencias. Y la fiscal, establecida como la asignación de recursos para cumplir con su misión.

Esta aspiración por sí misma no da garantías de realización práctica, el escenario local se configuró en un micro espacio de reproducción de la mala cultura política y administrativa. Los planes de desarrollo son documentos técnicos guardados en anaqueles. La inversión pública no se controla por los ciudadanos y los escenarios locales son espacios de clientela, anclada a la élite regional y nacional para gobernar, que cooptó el espacio para el mercado político particular; generándose

---

<sup>77</sup> ORFALE, RACHID Nader, Descentralización, Participación Ciudadana Y Gobierno Local en Colombia en ADVOCATUS 2014, vol. 11 No. 22, p. 29.

<sup>78</sup> Op.Cit., p.69.

falta de confianza en las instituciones, incremento en la abstención y la imposibilidad de dar respuesta a las demandas ciudadanas.

La Constitución de 1991 buscando equilibrar la crisis de representación abre paso a un proceso de participación directa de la sociedad y la vincula con la responsabilidad de construir su bienestar y desarrollo; plasmando en el artículo 270 lo siguiente: “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”<sup>79</sup>. Por tanto, se busca promover desde el Estado espacios controlados de participación en los cuales se aspira escuchar la voluntad general para que influya en el direccionamiento de políticas, programas y proyectos de la administración pública en todos los niveles territoriales.

En 1993 dadas las tensiones nacionales con el sector agropecuario se crea la Ley 101 que desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de La Constitución, buscando impulsar el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida de los productores. Esta ley establece en el artículo 1 numeral 14, “Estimular la participación de los productores agropecuarios y pesqueros directamente o a través de sus organizaciones representativas, en las decisiones del Estado que los afecte”<sup>80</sup>.

Posteriormente se promulga la ley 160 de 1.994 que crea el Sistema Nacional De Reforma Agraria y Desarrollo Rural, el cual en el capítulo XV “Concertación de la Reforma Agraria y el Desarrollo rural campesino en los departamentos y municipios” en su artículo 89 establece:

Los municipios crearán el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, el cual servirá como instancia superior de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural, cuya función principal será la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los

---

<sup>79</sup> COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, Constitución Política de 1.991. Bogotá, Cupido, p. 100.

<sup>80</sup> COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 101 (23 de diciembre de 1.993). Por la cual se crea la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Diario Oficial, Bogotá D.C. 1.993. No. 41.149, p. 1.

recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación. El Consejo Municipal de Desarrollo Rural estará integrado así: El Alcalde, quien lo presidirá; representantes del Concejo Municipal; representantes de las entidades públicas que adelanten acciones de desarrollo rural en el municipio; representantes de las organizaciones de campesinos y de los gremios con presencia en el municipio; y representantes de las comunidades rurales del municipio, quienes deberán constituir mayoría. La participación de los miembros de las comunidades rurales deberá ser amplia y pluralista, de manera que garantice la mayor participación y representación ciudadana en las deliberaciones del Consejo. Para el desarrollo de sus funciones, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural podrá establecer comités de trabajo para temas específicos, incluyendo la veeduría popular de los proyectos de desarrollo rural que se adelanten en el municipio<sup>81</sup>.

En este mismo año se promulgan leyes que reglamentan la constitución, a través de las cuales se continúa con la apertura democrática y descentralista del Estado, como la ley 136 de 1994 que establece el nuevo régimen municipal colombiano que busca modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios tanto en sus objetivos como funciones. Se establece el voto programático (Ley 131 de 1994) y se reglamentan los mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994). Al respecto Borja plantea: “el Estado de Derecho materializado por la constitución y las leyes fundamentales consensuadas formalizan la democracia en un momento dado y el desarrollo normativo y las políticas públicas materializan el ejercicio de los derechos”<sup>82</sup>.

Pero a pesar de la legislación, la realidad de los productores rurales no mejora y estos en la búsqueda de materializar dicho principio, promueven manifestaciones y paros que llevan a firmar en la ciudad de Tunja el 6 de Septiembre de 2013 el Pacto Nacional por el Desarrollo Agropecuario; presionando la creación del Decreto 1987 de 2013, donde se establece el sistema y la forma como se organizarán las

---

<sup>81</sup> COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 160 (3 de agosto de 1.994). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, Bogotá D.C. 1.994. No. 41479, p. 52-53.

<sup>82</sup> BORJA, Jordi, “Democracia, Insurrección ciudadana y Estado de derecho”. [En línea [abril 30 de 2015] disponible en : <http://www.jordiborja.cat/democracia-insurreccion-ciudadana-y-estado-de-derecho>

entidades públicas, privadas y la sociedad para dar cumplimiento a dicho pacto. Así pues, toman mayor importancia las instancias de participación para el sector rural como son el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial, los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (Consea) y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural como instancias de articulación de la política en el nivel municipal. Además, amplía los delegados dando espacio a las mujeres, las víctimas, entre otros; pretendiendo la concertación entre las autoridades municipales, las entidades públicas y la comunidad rural para la orientación de acciones en busca del desarrollo y el bienestar.

En el 2012 con la puesta en marcha de la política de consolidación territorial en su estrategia de acercamiento a la comunidad y recuperación de la confianza en las entidades estatales, plantea en el pilar 2, “Política y buen Gobierno, objetivo estratégico 3 Fomentar la participación Ciudadana y comunitaria”<sup>83</sup>. Para lo cual contaban con el apoyo financiero de la USAID, tal y como afirma Alberto Holguín, enlace territorial de la Agencia de Renovación del Territorio (ART): “Se buscaba incrementar la apropiación de las comunidades en la toma de decisiones sobre su bienestar y necesidades. También hacer seguimiento a la inversión social en las zonas donde se aplica la política”<sup>84</sup>.

Este marco normativo obliga a los municipios a constituir los CMDR y a formalizar su participación en la construcción de los planes de desarrollo municipal reglamentados en la ley 152 de 1994, pues deben anexar un acta de concertación con dicho Consejo como trámite obligatorio para radicar el plan de desarrollo con legitimidad ciudadana. Al observar la documentación del municipio sobre el CMDR

---

<sup>83</sup> COLOMBIA, CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL, [En línea] [12 febrero de 2018] disponible en: [http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/Informe\\_al\\_Congreso\\_UACT\\_Periodo\\_2013\\_2014.pdf](http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/Informe_al_Congreso_UACT_Periodo_2013_2014.pdf).

<sup>84</sup> ENTREVISTA con Alberto Holguín, enlace territorial Agencia de Renovación del Territorio ART, Miranda, 3 de diciembre de 2017.

se hace evidente que a partir de este momento, cada Alcalde electo en el municipio conformó el CMDR como formalidad jurídica, en colaboración con algunos líderes sociales de su maquinaria clientelista, que dejó sin participación real a las comunidades de este sector, pues fueron inoperantes. Esto fue común en muchos municipios del país: “Después de 20 años de existencia legal, los resultados de esta figura son bastante precarios. Por ejemplo, en Boyacá, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asesoró la creación de los CMDR, pero debido a la falta de compromiso y cambio de periodos administrativos éstos se encuentran inactivos. En más de un 90 % de los municipios del departamento. Según información otorgada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los CMDR sólo funcionan en 194 de los 494 municipios en los cuales fueron creados”<sup>85</sup>. En consecuencia, la función del CMDR en los municipios realmente no se desarrolló y al contrario se incrementó la apatía ciudadana ante la gestión pública y la marginalidad de la población rural de las decisiones de su desarrollo.

Pero en 2013 el CMDR asume una importancia determinante para el Pacto agrario y a través del Decreto 1987 de 2013 se amplía la representación ciudadana en este, buscando democratizar aún más este escenario de participación<sup>86</sup>. Esto lleva a que se reforme el Acuerdo de conformación del CMDR del municipio de Miranda Cauca en el año 2014 con el Acuerdo 022.

---

<sup>85</sup> CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR/PROGRAMA POR LA PAZ (CINEP/PPP) (2013). Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado. Bogotá: Cinep, p. 22.

<sup>86</sup> Artículo 6 **Integración**. Para los efectos del cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural sesionarán de forma ampliada, integrados así: 1. El Alcalde, quien lo presidirá; 2. Representantes del Concejo Municipal; 3. Representantes de las entidades públicas nacionales o regionales que adelanten acciones de desarrollo rural en el municipio; 4. Representantes de las organizaciones de campesinos y de los gremios con presencia en el municipio; 5. Representantes de las Centrales Obreras y Federaciones Sindicales Agrarias; 6. Representantes de las organizaciones de víctimas del conflicto armado interno; 7. Representantes de las organizaciones de mujeres; 8. Representantes de las organizaciones indígenas; 9. Representantes de las organizaciones afrodescendientes y; 10. Representantes de las comunidades rurales del municipio. **Parágrafo**. La participación y representación de las organizaciones sociales en cada Consejo Municipal de Desarrollo Rural, será determinada por el Ministerio del Trabajo, en ejercicio de la función de promoción del diálogo social.

Por consiguiente, el primer factor para la configuración del CMDR fue el marco normativo que garantizó la intervención de los ciudadanos en la esfera pública. Cabe anotar que es un canal formal de participación ciudadana que limita la incidencia de los actores sociales al nivel de formación y consulta, sin carácter vinculante; quedando finalmente la decisión en el ente estatal, pero en el municipio de Miranda se amplió este proceso traspasando el límite formal de la ley.

## **EL GOBIERNO LOCAL IMPLICADO EN LA PARTICIPACIÓN**

A partir de 1994, con la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, se reglamenta a nivel territorial una herramienta que estipula la construcción de la visión, los programas, metas y proyectos que se deben implementar en el municipio durante los cuatro años de gobierno del alcalde elegido popularmente. Dicho plan debe construirse tomando como base el programa de gobierno inscrito ante la Registraduría Nacional (voto programático); en consecuencia, la elaboración de este debe considerar desde la campaña las problemáticas, necesidades y aspiraciones que se planean ejecutar en caso de ser elegido. De modo que algunos candidatos desarrollan encuentros ciudadanos para la concertación y establecen compromisos programáticos con los electores en búsqueda de alianzas. Durante la campaña el Alcalde se comprometió con algunos sectores ciudadanos y políticos de izquierda a promover el desarrollo rural, democratizar la participación en el municipio y dar cumplimiento a la legislación existente en materia de gestión pública municipal, entendida esta como “la organización y el manejo de una serie de recursos organizativos, financieros, humanos y técnicos, por parte de la municipalidad para

proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo”<sup>87</sup>.

Llegar al poder local entonces, significó la posibilidad de dejar establecido en el Plan de desarrollo municipal 2012 – 2015 “Unidos por la Prosperidad”, la conformación y el impulso al CMDR en un subprograma<sup>88</sup>. Al respecto el Secretario de Agricultura y Desarrollo Agropecuario explica:

Entonces lo que nos planteamos fue que era necesario activar esa instancia y posibilitar el diálogo de lo público con los sectores sociales, un diálogo abierto y sincero. Pero también el diálogo entre los sectores sociales, porque en eso también normalmente hay dificultades, cada sector está por su lado. Consideramos que esa división que tenía el municipio requería de un espacio que pudiera acercar posiciones, vivencias, saberes, proyecciones. Mirar cómo nos poníamos de acuerdo, por eso consideramos que el espacio adecuado era el CMDR<sup>89</sup>.

De tal forma que el segundo factor que se dibuja es la participación política de los actores sociales, entendida esta como “la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política”<sup>90</sup>. Pues se hace determinante que lleguen al poder local personas que reconozcan y asuman en su propuesta programática, la responsabilidad de promover la participación directa de los actores sociales en la toma de decisiones; por tanto requiere de electores rurales que confíen y deleguen en él la representación de sus necesidades, intereses y aspiraciones.

---

<sup>87</sup> VELÁSQUEZ, Fabio, “Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia”, en Revista Foro, No. 1, Bogotá Septiembre de 1.996, p.41.

<sup>88</sup> MIRANDA, Alcaldía municipal, citado en Plan de Desarrollo “Miranda Unidos por la Prosperidad 2012-2015, en la dimensión Buen Gobierno, objetivo estratégico “Generar espacios de confianza y diálogo constructivo y nuevas formas de interrelación entre el gobierno local y la ciudadanía”. dimensión Desarrollo Económico y competitividad plantea como objetivo “Promover el sentido de pertenencia por nuestro territorio, impulsando la participación y organización de los productores y la producción de alimentos como una apuesta para la paz” y establece el subprograma “Participación comunitaria-CMDR”.

<sup>89</sup> ENTREVISTA con Fuentes, Sander, Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural, Alcaldía. Miranda 10 de diciembre de 2017.

<sup>90</sup> GONZALEZ, Esperanza, Manual sobre Participación y Organización para la Gestión Local, Cali, Foro Nacional por Colombia, 1.995, p. 19.

Vale la pena anotar que el hecho de tener como estrategia el fortalecimiento del CMDR en el plan de desarrollo facilitó la exigencia al Alcalde del cumplimiento acordado, en momentos que desconocía decisiones y posturas del Consejo frente a la inversión de los recursos o las decisiones tomadas. Pues el mandatario no estaba dispuesto a concertar todo, dados los compromisos asumidos con algunos grupos en campaña.

La implementación del subprograma “Participación comunitaria-CMDR” se lideró desde la Unidad Municipal de Asistencia Técnica (UMATA), que primero requirió una reforma administrativa para pasar de la mera asistencia técnica a una propuesta de desarrollo integral, dando vida a la Secretaría de Desarrollo Rural y Agropecuario. Ampliaron las metas, responsabilidades y recursos del gobierno municipal en el tema rural e iniciaron el establecimiento de estrategias para la creación y puesta en marcha del CMDR como escenario para la participación ciudadana, que buscó “... expresar y defender sus intereses, tomar parte en la administración de los asuntos comunes y en los centros de poder, tanto en la toma de decisiones como en el control de la acción gubernamental”<sup>91</sup>.

Teniendo en cuenta que la participación ciudadana “supone que los individuos en tanto ciudadanos toman parte en alguna actividad pública”<sup>92</sup>; la Secretaría de Agricultura inicia un proceso de reconocimiento de aquellos actores organizados que habitan y trabajan en el sector rural, puesto que para tomar parte en los espacios formales de interacción con el Estado se tiene como condición *sine qua non* la pertenencia a un colectivo social organizado. Es decir, que se contacta el tejido organizativo de la “participación social”, entendida como “los fenómenos de

---

<sup>91</sup> ORFALE, RACHID Nader, Descentralización, Participación Ciudadana Y Gobierno Local en Colombia en ADVOCATUS 2014, vol. 11 No. 22, p. 35. [En línea] [Enero 12 de 2017] disponible en: <http://www.unilibrebaq.edu.co/ojdinvestigacion/index.php/advocatus/article/view/265>.

<sup>92</sup> CUNILL, Grau, Nuria. Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991, p.44.

agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil, para la defensa de sus intereses sociales”<sup>93</sup>; también vincularon organizaciones étnicas como indígenas y afrocolombianos. La Secretaría con cada organización y sector social inició un ejercicio informativo que permitió a estos adquirir elementos de juicio para identificar la importancia de la instancia y motivarlos a participar de ella.

Al respecto, el Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural manifiesta “Lo que hicimos fue en asamblea por sectores motivar a la gente, darles a conocer qué era el consejo, cuál era la importancia que tenía ese espacio y motivarlos a que ellos mismos hicieran la elección de quiénes eran sus delegados”<sup>94</sup>. Este hecho dio protagonismo desde el inicio al tejido social, quienes debieron reunirse por sectores y designar el representante al consejo; lo cual generó acercamiento, interés y confianza entre la ciudadanía. Se crea el Acuerdo 016 de 2012 en el cual se establece el número y tipo de sectores y organizaciones; quedando establecida la participación de 30 Representantes, compuestos de la siguiente manera: las organizaciones sociales veintidós (22), delegados de diversos sectores de la zona rural y urbana del municipio<sup>95</sup>. Un delegado del Alcalde, un representante del Concejo municipal, un representante de las entidades estatales del orden nacional con asiento en el municipio como son el SENA, ICA, INCODER<sup>96</sup>, Consolidación Territorial, un representante de la Gobernación y un representante de la Corporación Regional del Cauca.

---

<sup>93</sup> GONZALEZ, Op. Cit. P.18.

<sup>94</sup> ENTREVISTA con Fuentes, Sander, Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural, Alcaldía. Miranda 10 de diciembre de 2017.

<sup>95</sup> En la zona plana donde habita comunidad afrodescendiente participaron diez (10) organizaciones que representaban asociaciones de productores, Juntas de acción comunal, red de mujeres, Instituciones Educativas, Tercera edad. En la zona montañosa participaron diez (10) organizaciones que representan productores, damnificados, víctimas del conflicto armado, Juntas de Acción comunal, tercera edad, Cabildo indígena, Organización campesina, asociación de transportadores. Y de la zona urbana una asociación de productores de leche y una ONG ambiental.

<sup>96</sup> El Incoder fue liquidado en 2016 y de él se derivaron seis instancias: Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Desarrollo Rural, Agencia para la Renovación del Territorio, Consejo Superior de Uso del Suelo, Consejo Superior de Restitución de Tierras y la Dirección de Mujer Rural.

Con la instalación del CMDR por parte del Alcalde municipal se da inicio al proceso participativo, quien en el discurso de instalación manifiesta: “La voluntad de la Administración es seria, para que podamos ponernos de acuerdo y plantear qué hacer y para dónde vamos. Debemos aprender a concertar con una actitud solidaria dando espacio a la confluencia de muchos en la diferencia”<sup>97</sup>.

De modo que empieza el trabajo para lograr que las comunidades a través de sus representantes puedan influir en la definición de las actividades a realizar y recursos a invertir en el sector rural, en el marco de la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal. Se busca dar cumplimiento a la norma, pero sobre todo generar un escenario de formación, concertación y gestión para el desarrollo; al respecto Orfale manifiesta: “el reconocimiento de dichas facultades o prerrogativas, componen además el establecimiento de unos espacios que permiten las manifestaciones de la voluntad general, de forma que influyan en el direccionamiento de las actividades y cometidos estatales”<sup>98</sup>.

Pero el carácter del espacio es limitado, es decir, que la ciudadanía ahí representada solo opina, discute y brinda ideas sobre los temas propuestos, sirviendo como apoyo a la toma de decisiones de la administración local. De tal manera que esta condición reduce las posibilidades reales de incidir en las decisiones públicas y por ende, en los procesos de democratización local. Este elemento es característico de la forma como se concibe la participación ciudadana en Colombia, es decir una intervención formal, orgánica y funcional, con bajas posibilidades de ser tomada en cuenta. Para ampliar este tema

---

<sup>97</sup> ACTA de instalación CMDR, Alcaldía de Miranda, Julio 2013.

<sup>98</sup> Op. Cit. 2014, p.35.

Como lo enseña el profesor García De Enterría, el ciudadano puede participar a través de varias formas en la administración pública: una participación orgánica, en la que el ciudadano se incorpora a órganos de la administración, como por ejemplo el caso de los representantes de las comunidades y sectores sociales en los consejos superiores de administración; una participación funcional, en la que el ciudadano actúa fuera del aparato administrativo, sin incorporarse a un órgano de la administración, tal y como se manifestaría en el caso de la incorporación de los ciudadanos dentro de los procesos y actuaciones administrativas, en el marco de una vía gubernativa; una participación cooperativa en la que el ciudadano sin dejar de actuar como tal y sin cumplir funciones materialmente públicas, colabora de una manera voluntaria en programas que la administración patrocina; una participación por negociación, en la que el ciudadano llega a un compromiso con la administración para la adopción de una decisión; y la participación directa, en la que el ciudadano sustituye a la propia administración en la toma de decisiones específicas<sup>99</sup>.

Pero los CMDR en Colombia han sido objetos de participación formal y Miranda no es la excepción; antes de 2012 se limitaba a la formalización en un acuerdo municipal emitido por el Concejo que se traducía en mero trámite sin ningún tipo de participación de las comunidades. A esto se suma el hecho que la reglamentación sobre el CMDR limita el ejercicio de la democracia, siendo necesario plantear por parte de la Alcaldía y los miembros del Consejo un acuerdo para trascender el espacio a nivel de concertación y decisión; al respecto el Secretario de Agricultura a la pregunta ¿por qué construir este acuerdo si la ley establece el límite a la instancia? Responde: “primero, el CMDR nunca ha funcionado acá en el municipio de Miranda y en muy pocos municipios del país. Segundo, porque debe ser una instancia de participación de los sectores rurales para pensarse su desarrollo, para planificarlo, para saber cuáles son las situaciones problemáticas y por qué no salen de esas situaciones”<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Vol. II. Madrid: Editorial Civitas, 1991, p. 83. Citado en ORFALE, RACHID Nader, Descentralización, Participación Ciudadana Y Gobierno Local en Colombia en ADVOCATUS 2014, vol.11 No.22 p.11. [En línea] [Enero 12 de 2017] disponible en: <http://www.unilibrebaq.edu.co/ojdinvestigacion/index.php/advocatus/article/view/265>.

<sup>100</sup> ENTREVISTA con Fuentes, Sander, Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural, Alcaldía. Miranda 10 de diciembre de 2017.

La administración pública entonces funda el CMDR con el Acuerdo Municipal 016 de 2012, amplía sus miembros con el Acuerdo 022 de 2014; desde una propuesta de participación para la concertación; involucra las iniciativas y el punto de vista de las comunidades representadas, priorizando con ellas la toma de decisiones y la inversión. Aquí el conocimiento del territorio y la argumentación fueron fundamentales para el logro del consenso; “lo racional de la relación reside en la capacidad argumentativa que tiene todo ser humano, en su posibilidad e intención de comunicarse con otros no solo para transmitir un mensaje, sino para iniciar un proceso de diálogo y deliberación”<sup>101</sup>.

Esto se vio reflejado en la estructura interna, se constituyeron cinco mesas de trabajo con ejes temáticos particulares de las cuales se nombraron dos delegados para conformar la coordinación del consejo<sup>102</sup>; coordinación que se encargaba de dinamizar los compromisos asumidos en las Asambleas y presionaba a la institucionalidad y a las organizaciones para que cumplieran los acuerdos establecidos, según se evidencian en las memorias de las reuniones del comité coordinador.

Desde la Secretaría de Agricultura se articularon las acciones, intervenciones, concertaciones, gestiones y acuerdos con cada una de las dependencias de la Alcaldía; al igual que con las entidades departamentales y nacionales para lograr que la comunidad participara, discutiera, concertara y exigiera sobre aquellos asuntos que les interesaban e incumbían. Al respecto Bobbio plantea “Sin embargo, un funcionamiento correcto de un régimen democrático solamente es posible en el ámbito del modo de gobernar”<sup>103</sup>. En consecuencia, los principales

---

<sup>101</sup> VELÁSQUEZ, Fabio y GONZALEZ, Esperanza, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá D.C. Fundación Corona, 2003 p. 146.

<sup>102</sup> Acta No.1 del 3 de agosto de 2013

<sup>103</sup> Op. Cit., p. 10.

logros fueron: la creación y consolidación de un canal de participación ciudadana con incidencia; la construcción de acuerdos de inversión en infraestructura, vivienda, salud, recreación, medio ambiente y desarrollo agropecuario; la rendición de cuentas y la planeación consensuada con la comunidad rural de los planes de acción de algunas secretarías. Por consiguiente se da un ejercicio desde la institucionalidad, que permite involucrar la participación social con enfoque territorial y diferencial, a partir de una gestión pública cercana a la gente tomando validez la descentralización; “la descentralización es un instrumento idóneo para forjar el desarrollo social, pero ella no debe ser solo un elemento formal de la Constitución y la ley, sino, un instrumento material de los ciudadanos para participar y decidir la suerte y el destino de sus vidas”<sup>104</sup>.

Esto nos lleva al tercer factor, el papel del gobierno local en la administración pública debe ser rigurosa, esmerada en gobernar bien, resuelta y determinada a compartir la toma de decisiones con los pobladores, a hacer uso adecuado de los recursos y rendir cuentas a la ciudadanía. Motivando su incidencia, fortaleciendo la interacción con el Estado; a través de la concertación, el cumplimiento de los acuerdos y el sometimiento al control ciudadano sin temor. Involucrando en ello recursos jurídicos, técnicos, humanos y económicos.

## **EL TERCER SECTOR: COPARTÍCIPE DEL PROCESO**

El tercer sector de la economía, denominado así, por ser entidades que no buscan el enriquecimiento sino el bien común. Lo conforman las organizaciones no

---

<sup>104</sup> ORFALE, RACHID Nader, Descentralización, Participación Ciudadana Y Gobierno Local en Colombia en ADVOCATUS 2014, vol. 11 No. 22, p. 26. [En línea] [Enero 12 de 2017] disponible en: <http://www.unilibrebaq.edu.co/ojdinvestigacion/index.php/advocatus/article/view/265>

gubernamentales (ONG), Entidades sin ánimo de lucro (ESAL), organizaciones de la economía solidaria y organizaciones de la sociedad civil (OSC). Son independientes del Estado, pueden ser mutuales (ayuda entre asociados) o altruistas (ayuda a personas menos favorecidas por fuera de la entidad). Reguladas, con inscripción mercantil, estructura institucional y autogobierno. Gestionan e invierten los recursos en el logro de sus objetivos de bienestar, al igual que las utilidades obtenidas<sup>105</sup>. Al respecto el Congreso de la República manifiesta: “por su parte las organizaciones del tercer sector se caracterizan por movilizar sus recursos alrededor de valores compartidos y comprenden la unión de lo público con lo privado. Esto conlleva a que la actividad de los ciudadanos que se organicen puede generar lucro pero destinado al interés colectivo o general acorde a su función social”<sup>106</sup>. Centraremos la atención en las ONG, entendidas según las Naciones Unidas como “cualquier grupo de ciudadanos voluntarios, sin ánimo de lucro que surgen en el ámbito local, nacional o internacional, de naturaleza altruista y dirigida por personas con un interés común”<sup>107</sup>. Surgieron como respuesta a la precaria presencia del Estado para garantizar los derechos de los ciudadanos y por ende el mejoramiento de sus condiciones de vida. Su labor ha impactado en la construcción del bienestar de la población en diversos aspectos, como por ejemplo: sirven de escenarios de visibilización y exigibilidad de los derechos humanos, ejercen presión y alertan sobre situaciones de corrupción e inequidades sociales, estimulan el conocimiento, la información, movilizan la actuación articulada de la comunidad, promueven la autogestión y la participación. Hay una crítica vigente, el hecho de que suplen la función del Estado, restándole responsabilidades y acumulando riquezas. Sin duda algunas han incurrido en despilfarro y malversación de fondos, atienden intereses personales o de partidos políticos; lo cual ha ido en

---

<sup>105</sup> VILLAR, Rodrigo, El tercer sector en Colombia, evolución, dimensión y tendencias, Confederación Colombiana de Organizaciones no gubernamentales, 2010.

<sup>106</sup> COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA, “Programa De Fortalecimiento Legislativo, en el Estudio de Antecedentes de Las ONG”. [En línea] [Julio 29 de 2016] disponible en: [http://senado.gov.co/dmdocuments/023\\_ONG\\_REGULACION\\_CONTROL\\_Y\\_VIGILANCIA.pdf](http://senado.gov.co/dmdocuments/023_ONG_REGULACION_CONTROL_Y_VIGILANCIA.pdf).

<sup>107</sup> NACIONES UNIDAS DEPARTAMENTO DE INFORMACIÓN PÚBLICA [En línea] [Enero 10 de 2018] disponible en: <http://www.un.org/es/civilsociety/dpingo/>

detrimento de la imagen del sector. Sin embargo muchas han aportado a la construcción del desarrollo comunitario, cultural, social y político de la nación y ésta experiencia es reflejo de ello, al respecto uno de los entrevistados manifestó: “las personas participaron; yo estoy casi seguro por la misma injerencia de la CEA con muchos de los proyectos que se habían desarrollado con las comunidades campesinas, pues había estado manejando este tema y ese fue el motivo por el cual muchos se apersonaron y quisieron estar en el consejo”<sup>108</sup>. Frente al tercer sector Cunill plantea

En la misma época en que se hace evidente la crisis del modelo social-burocrático de Estado y en que la globalización exige nuevas modalidades, más eficientes, de administración pública, crecía la importancia de una forma no privada ni estatal de ejecutar los servicios sociales garantizados por el Estado: las organizaciones de servicio público no-estatales, operando en la área de oferta de servicios de educación, salud y cultura con el financiamiento del Estado. Por otro lado, la misma crisis, convergiendo con la de carácter más estrictamente político, revelaba la necesidad de formas de control social directo sobre la administración pública y el propio Estado<sup>109</sup>.

Reconociendo que la democratización también involucra la reducción del engranaje administrativo y operativo de las entidades públicas y la delegación de funciones a entidades privadas de la sociedad, la ONG se constituye en un aliado para la construcción, acompañamiento y facilitación de los procesos sociales. Siendo en este caso un actor relevante para la implementación y fortalecimiento del CMDR, máxime cuando era miembro del consejo. La Corporación Esfera Azul (CEA) desarrollaba en el norte del Cauca un proyecto de intervención con apoyo internacional encaminado a “Incentivar capacidades para el fortalecimiento interno de las organizaciones rurales y su participación en la gestión pública”<sup>110</sup>; de manera que se preparó el camino para desarrollar la propuesta. Reconociendo la

---

<sup>108</sup> *Ibíd.*

<sup>109</sup> CUNILL, Nuria y BRESSER, Luiz, “Entre El Estado Y El Mercado: Lo Público No-Estatal” <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000164.pdf> .

<sup>110</sup> ENTREVISTA con Hernando Mora, Delegado de ONG ambiental, Miranda, febrero 5 de 2018

experiencia y aprovechando el proyecto vigente se establece un convenio de cooperación en acuerdo con la Alcaldía y las otras organizaciones<sup>111</sup>. Así pues, se contó con recursos públicos y privados para iniciar el proceso, con el acompañamiento y dinamización de la ONG, que se mantuvo durante todo el periodo de gobierno. Esta entidad desplegó acciones, creando una estrategia para la consolidación y el fortalecimiento que facilitó metodológica y operativamente el funcionamiento del Consejo. De manera participativa se crea la estructura orgánica, cinco mesas de trabajo, el reglamento interno y el plan de acción que fue implementado. Se desarrollaron las asambleas ordinarias y extraordinarias de manera periódica, en tres años se encontraron 33 actas en total, de estas 31 ordinarias y 2 extraordinarias. Desde el enfoque de educación popular y en perspectiva de diálogo de saberes se contó con capacitación permanente sobre diversos temas<sup>112</sup> y el análisis al avance de los acuerdos con la guerrilla de las FARC- EP, por ser actores con presencia histórica en el territorio. También se desarrolló la orientación de asambleas veredales para el pacto agrario y la elaboración de una propuesta de política pública de desarrollo rural; animó el posicionamiento a nivel local, regional y nacional hasta convertirse en el primer CMDR activo e incidente del país, al respecto el Secretario de Agricultura manifiesta:

“Pudimos en conjunto con la Corporación enmarcar un trabajo a partir de su experiencia, era una entidad con la que la gente también tenía confianza; eso permitió que todo fuera mejor y hubiera mayor organización en el espacio. El hecho de haber podido hacer un ejercicio mancomunado entre el sector público y una organización del sector privado con experiencia, creo que hay que recogerlo como un acierto; desde el sector público pretender hacerlo todo es complicado”<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> Convenio de cooperación 1011-12-08-362-2013

<sup>112</sup> Los temas vistos fueron: funciones, competencias municipales, el Concejo, el presupuesto municipal, seguimiento al plan de desarrollo, reforma agraria y legislación rural, Derechos humanos, Pacto Agrario, Regalías.

<sup>113</sup> ENTREVISTA con Fuentes, Sander, Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural, Alcaldía. Miranda 10 de diciembre de 2017.

Es decir, que la democratización en este caso, requirió en la esfera pública la actuación de actores sociales no estatales, que fortalecieron y ampliaron el relacionamiento de la sociedad civil entre sí y con el Estado; "este fortalecimiento de la sociedad civil no puede ser definido como un programa desde el Estado sino a la inversa, desde la perspectiva de la sociedad se da sentido a la propia transformación del Estado"<sup>114</sup>.

Este es el cuarto factor indispensable en el proceso, las ONG (en este caso CEA), son copartícipes con la administración municipal y las organizaciones sociales en la construcción de la democracia directa y el empoderamiento ciudadano. Facilitadora del diálogo entre las organizaciones y de estas con el Estado local, departamental y nacional de manera independiente, documentada, analítica, constructiva, plural y proactiva. Encargada de informar, motivar, promover el diálogo, recoger la memoria, presionar el cumplimiento de los compromisos, asumir la organización y gestión del espacio; al respecto Cunill y Bresser consideran

Por otra parte, el espacio público no-estatal es también el espacio de la democracia participativa o directa, es decir, es relativo a la participación ciudadana en los asuntos públicos. En este trabajo se utilizará la expresión "público no-estatal" que define con mayor precisión de lo que se trata: son organizaciones o formas de control "públicas" porque están volcadas al interés general; son "no-estatales" porque no hacen parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales. La expresión "tercer sector" puede considerarse también adecuada en la medida en que sugiere una tercera forma de propiedad entre la privada y la estatal, pero se limita a lo no-estatal en cuanto producción, no incluyendo lo no-estatal en cuanto control<sup>115</sup>.

En consecuencia, hubo mayor eficacia de la participación y se construyeron estrategias que facilitaron incidir en la gestión pública. Pero vale la pena mencionar que la CEA asumió el liderazgo en el ejercicio de gestión y organización, llevando esto a que el comité coordinador no asumiera tareas que debían realizarse por parte de estos; restando la posibilidad de desarrollar habilidades frente a la labor

---

<sup>114</sup> Cunill, Grau Nuria. Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991, p.39.

<sup>115</sup> Op. Cit. P. 2.

desarrollada. Esto afectó la apropiación del ejercicio coordinador, al punto que al momento en que la corporación no siguió al frente del proceso por el cambio de gobierno, el CMDR disminuyó su capacidad organizativa y de gestión ante la administración pública; generando desinterés y deserción de las organizaciones en el consejo.

## **LA ORGANIZACIÓN SOCIAL COMO SUJETO POLÍTICO**

Como se planteó anteriormente, el Estado no logra satisfacer las demandas de las comunidades, siendo ello, motor para que estas se organicen con el propósito de resolver sus problemáticas o lograr sueños en pos del bienestar común; “la organización social es un grupo de individuos que se identifican con un conjunto de intereses y que deciden actuar en común con el propósito de defenderlos y resolver de manera colectiva problemas compartidos”<sup>116</sup>. Es decir, que una organización en el ámbito social y comunitario, es la célula de la participación, mediadoras en la relación Estado y Sociedad; constituyéndose en un sujeto de representación ciudadana. Al respecto un miembro del Cabildo manifiesta

Estábamos campesinos, indígenas, afros, víctimas y otras organizaciones, entonces podíamos hacer incidencia frente a lo que se desarrollara acá en el municipio. Si se tiene en cuenta realmente a las organizaciones, a las comunidades, para que planteen sus ideas en el desarrollo de sus territorios, pues se ve realmente reflejado; porque no lo van a hacer detrás de un escritorio, sino que va a corresponder a cómo las comunidades quieren ver su territorio<sup>117</sup>.

Esto implica que reconozcan históricamente su entorno y su cultura, mostrando la pluralidad, las particularidades poblacionales y territoriales, con el objeto de interactuar entre sí, resolver los conflictos, exigir el cumplimiento de parte de la administración municipal y establecer acuerdos para su bienestar. Sin estos actores

---

<sup>116</sup> GONZALEZ, Op. Cit. P. 95.

<sup>117</sup> ENTREVISTA con Oneira Dagua, Coordinadora del colectivo de mujeres del Cabildo indígena, Miranda, Enero 22 de 2018.

no existiría la posibilidad de que el sector rural se involucrara en la gestión de su propio desarrollo; “es por estos motivos, que el desarrollo local expresa una nueva realidad espacio – temporal, que combina procesos organizativos con procesos de generación de cultura local, de capacidad de gestión, de lucha por recursos y la vinculación de estas fuerzas con el devenir”<sup>118</sup>. En este sentido, las asociaciones y organizaciones miembro se comprometieron a constituir un escenario que realmente facilitara la relación con el Estado y contribuyera a un ejercicio de participación directa entendida como “Una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada tiene la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros sectores sociales y políticos”<sup>119</sup>.

Las organizaciones como el Cabildo indígena, la Asociación pro Reserva campesina y los Consejos Comunitarios De Comunidades Negras al hacer parte de organizaciones a nivel nacional en proceso de lucha y resistencia, facilitan la comprensión de la realidad y generan estrategias nacionales para exigir sus derechos; algunas demandas fueron apoyadas a nivel local por el CMDR como por ejemplo: a) la no geo referenciación de fincas con cultivos de uso ilícito, b) no hacer parte del censo agropecuario nacional realizado en 2015 por no incluir a los campesinos como categoría poblacional, la liberación de la madre tierra, la construcción del pacto agrario, entre otras. También sirvió como escenario para dirimir diferencias históricas entre los campesinos y los indígenas relacionadas con la tierra, la ampliación del resguardo y el ejercicio de la autoridad tradicional como

---

<sup>118</sup> ALUJAS, RAMÍREZ, Álvaro, Modernización de la gestión pública, participación ciudadana y generación de capital social: lecciones y aprendizajes de la experiencia del plan de desarrollo comunal en Chile. Ponencia Panel: “Gestão Pública: O Desafio da Democracia no Modelo Participativo”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, (8-11 Oct. 2002), p.2.

<sup>119</sup> GONZALEZ, Op. Cit. P. 17.

se hace evidente en las actas No. 9 del 25 de marzo y en la número 10 del 4 de abril de 2014, donde se toca el punto de ampliación del Resguardo Cili-la Calera y se aclara la forma de ampliación territorial que inquietaba y generaba conflictos con la organización campesina ASPROZONAC.

Al respecto, en entrevista una mujer del sector campesino afirma: “Hemos ganado espacios, pero ha sido a través de las mismas luchas y trabajo que venimos haciendo las organizaciones y sectores sociales, uniéndonos, haciendo que se tenga en cuenta nuestra participación”<sup>120</sup>.

De manera que el CMDR fue constituido por sujetos sociales que trascendieron a ser sujetos políticos, de acuerdo a la categoría planteada por Zemelman “el sujeto social como aquel que adquiere conciencia histórica y construye su sentido como generador de historia y sujeto político como aquel que además de tener conciencia histórica actúa buscando la transformación de la realidad social”<sup>121</sup>.

La participación afianzó y trascendió el formalismo estatal, las organizaciones lograron conocerse, identificar sus intereses comunes, negociar y construir acuerdos en búsqueda de la gestión pública municipal. Se establecieron consensos entre las organizaciones y se actuó decididamente para llevarlos a cabo; acerca de ello Velásquez plantea: “la participación entendida como intervención es un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses, intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política”<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> ENTREVISTA con Elena Muñoz, Líder del movimiento campesino, Miranda Enero 18 de 2018.

<sup>121</sup> ZEMELMAN, Hugo, Sujeto, Existencia y Potencia, México, Antrophos, 1998, citado en: TORRES, Liliana y CATRO, Gloria, “Acerca de la categoría del Sujeto”, Sujetos Sociales, Acciones colectivas y trabajo social, Santiago de Cali, 2005, p. 20.

<sup>122</sup> Op. Cit. 1.986, p. 22.

Las organizaciones pudieron hacer escuchar su voz como sujetos sociales y políticos, dar a conocer sus necesidades, problemáticas y sueños; reivindicar la diferencia, la identidad colectiva, el valor del territorio. Acerca de ello, un miembro del CMDR manifiesta “era un espacio donde se nos daba esa participación a todas las organizaciones del municipio, podíamos ahí incidir frente a temas de proyectos, propuestas, lo que entraba aquí al municipio. Nosotros teníamos ese espacio donde podíamos hacer incidencia; veíamos si realmente le servía a la comunidad, entonces le apostábamos y si no le servía lo rechazábamos o proponíamos que fuera diferente”<sup>123</sup>.

En este ejercicio, el diálogo se constituyó en la estrategia privilegiada, pues era a partir de la comunicación y la exposición de los puntos de vista que se analizaban las situaciones y con información adecuada se tomaban las decisiones teniendo claros los acuerdos y los disensos. Al respecto Velásquez y González concluyen: “la democracia participativa modifica las formas de relación entre la sociedad y el Estado a través de la inserción progresiva de nuevos actores sociales en la escena pública, en la deliberación política y en la toma de decisiones”<sup>124</sup>. Se requería que los representantes mantuvieran una comunicación permanente con sus bases sociales en una doble dirección, comunicando o buscando el apoyo para alguna decisión. Al igual que recogiendo las inquietudes y necesidades de estos, de esta manera la relación era dialógica y ayudaba a mantener el sentido democratizador que el espacio adquirió; cabe anotar, que no todos los representantes desempeñaban este papel, algunos no tenían colectivos dinámicos, otros asumieron una representación personal y por tanto dejaron a sus organizaciones por fuera de las decisiones.

---

<sup>123</sup> ENTREVISTA con Luis Lerma, Miembro del Consejo Comunitario de Comunidades Negras, Miranda, enero 19 de 2018.

<sup>124</sup> Op. Cit. 1.993, p. 56.

La incidencia realizada por el CMDR obtuvo múltiples logros, ayudó a fortalecer los procesos organizativos en cuanto a la información sobre la gestión pública municipal, la realidad nacional y global, al respecto un miembro de ASPROZONAC manifiesta: “El hecho de tener que ir a nuestras organizaciones, contar las decisiones y temas del CMDR, y recoger las necesidades y preocupaciones de la gente, hizo que las reuniones se volvieran más masivas y la gente viera que si servía de algo hacer parte de ese espacio”<sup>125</sup>.

Permitió que se dimensionaran de manera estratégica las necesidades y acuerdos pues en el acta No. 1 se lee: “Es necesario que tengamos en cuenta que vamos a iniciar a dar sentido a lo que es el CMDR más allá de lo que la norma establece, es darle sentido a esta instancia desde nuestras posibilidades. Que las cosas sean claras y se analice la realidad de las zonas donde vivimos pero que planteemos nosotros soluciones estratégicas sin importar a qué sectores beneficie; eso sí que se ayude involucrando a todos los sectores”.

Conocieron y se acercaron a la gestión pública, intervinieron, reclamaron, vigilaron como lo evidencian las Actas No. 12 del 27 de mayo de 2014, el acta 23 del 7 de marzo de 2015 y el Acta 31 de la Asamblea extraordinaria del 9 de octubre del mismo año; en estas Asambleas se realizó la rendición de cuentas a las secretarías y entidades descentralizadas de la Alcaldía municipal. Construyeron acuerdos con el Alcalde como lo muestra el documento de acuerdo celebrado el 12 de diciembre de 2014 en el cual se decide: “Se acuerda de parte de los delegados de las comunidades no solicitar recurso para cada vereda sino analizar situaciones críticas y orientar la inversión, que se priorice teniendo en cuenta las necesidades definidas en conjunto con la comunidad, culminar obras inconclusas en la zona rural”. Al igual que se acuerda “con el recurso de enfoque diferencial se compra una pajarita o volqueta donde ponen por partes iguales indígenas, afros y Alcaldía y se construye

---

<sup>125</sup> ENTREVISTA con Elena Muñoz, Líder del movimiento campesino, Miranda Enero 18 de 2018.

un reglamento de uso de vehículos y equipos que será asumido por la Alcaldía a través de la Secretaría de Infraestructura”.

Sobrepasaron sus propias dinámicas y se arriesgaron a tomar y a dar la palabra; es decir que la participación se fortaleció tanto en sus bases, como en el Consejo.

Este es el quinto factor obligatorio y el de mayor importancia, pues solo es a través de las organizaciones sociales y comunitarias es que los sujetos cuentan con facultad para participar y elevar la voz de los actores plurales que habitan el sector rural. Son estos quienes pueden fortalecer el entramado social, buscar solución a sus necesidades desde su cotidianidad sin subordinación política, intervenir en la toma de decisiones y determinar en conjunto con otros la puesta en juego de acciones y recursos públicos y privados, nacionales e internacionales, orientados a reconstruir el *bienvivir*. Definido por los consejeros como “una propuesta de convivencia con respeto a la diferencia, donde se pueda gozar de condiciones de existencia adecuadas e igualdad; para que las comunidades logren su felicidad, considerando sus particularidades y cosmovisiones, en armonía con la madre tierra”<sup>126</sup>.

A pesar de esta aspiración comunitaria, algunas de las labores cotidianas desarrolladas por las comunidades rurales contradicen lo que esperan; pues se ejerce presión sobre el territorio afectando el equilibrio natural; por un lado la cultura de la comunidad rural frente a la conservación ha cambiado, no hay cuidado suficiente en las fuentes hídricas, se practica tala indiscriminada para la siembra de pan coger o coca, el uso descontrolado en los hogares, pues en la zona rural montañosa muchas familias que toman el agua de nacimientos no establecen un sistema de llave para cerrarla sino que la dejan vertiéndose todo el tiempo. A esto

---

<sup>126</sup> CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL, Reglamento Interno, Miranda Cauca, Agosto de 2013, p. 3.

se suma el alto consumo de agro tóxicos y las malas prácticas agrícolas y agroindustriales que afectan no solo la estabilidad del suelo sino también la salud humana. Por otro lado, hay una mala cultura frente al manejo de los residuos, ya que no se hace separación para ser reciclados o reutilizados, pues la disposición final genera contaminación en sus fincas y en espacios públicos donde son arrojados desechos y residuos en quebradas y callejones.

La participación directa profundiza la democracia y permite trascender la representación política; pues ampara las propuestas de los diversos sectores sociales que habitan la ruralidad buscando siempre derechos y garantías territoriales, económicas, culturales y sociales. Aunque vale la pena mencionar que se presentan en las comunidades rurales rivalidades y conflictos entre indígenas y campesinos; lo cual en ocasiones genera que se presenten divisiones al interior del CMDR y algunos busquen solamente los intereses particulares de sus grupos o veredas, dejando por fuera el sentido del desarrollo rural local. A esto se suma algunos liderazgos permeados por las prácticas clientelares que presionan la construcción de acuerdos con el ánimo de obtener beneficios individuales representados en recursos o puestos de trabajo.

## **CAPÍTULO IV**

### **LAS ESTRATEGIAS EMPLEADAS**

Teniendo en cuenta que el CMDR se constituyó en un espacio de participación directa de la ciudadanía y democratizó la toma de decisiones frente al desarrollo rural en la gestión pública, se requirió la puesta en práctica de algunas estrategias que facilitaran la organización del espacio, el establecimiento de metas comunes y las actividades necesarias para lograrlo. Lo que se buscaba era incidir, es decir influir en la toma de decisiones a través de la construcción de propuestas e iniciativas adecuadas para resolver los problemas de la comunidad y lograr transformaciones en su realidad. La mayoría de estas acciones fueron cuidadosa y consensuadamente pensadas, pero también surgieron en el trayecto como oportunidades que fueron aprovechadas y canalizadas. Se detallan a continuación:

#### **EL DIÁLOGO**

Fue el principal instrumento para facilitar el conocimiento de la realidad rural y de los actores involucrados en ella; al igual que proporcionó condiciones y valores que fueron compartidos para promoverlo y respetarlo. Por ello se pudo intervenir, compartir, discutir, respetando la pluralidad y la diferencia. También fue medio para el acercamiento político con actores decisores en el municipio; por consiguiente ayudó a revelar el sujeto colectivo en el escenario de la limitada participación ciudadana que la ley permite. Aunque hubo momentos de tensión entre los actores al considerar preferencias en la concertación con indígenas y campesinos, dada su mayor capacidad organizativa y de presión. También la ampliación del resguardo indígena que generó prevención en los campesinos frente a la pérdida de territorio, lo cual es un conflicto latente. Por otro lado, algunos de los acuerdos pactados no

contaron con la respuesta efectiva de la comunidad, ejemplo de ello fue el acuerdo hecho con el Alcalde para la entrega de un terreno que facilitara la titulación colectiva al consejo comunitario CONZOPLAN, quienes no asumieron la tarea de hacer las gestiones ante las entidades pertinentes, perdiendo esta oportunidad.

## **REGLAS DEL JUEGO CLARAS**

Esta se centró en brindar una identidad común en medio de la diferencia; para ello se organizaron los criterios de actuación conjunta y la estructura organizativa. Obligó a hacer un análisis de la realidad del sector rural en el municipio en el marco de la globalización, planteando los problemas principales y los intervenibles desde lo local; el análisis de poder en cuanto actores, intereses y toma de decisiones fue esencial para reconocer los aliados y los opositores. A partir de ello, se centraron los objetivos y los mecanismos para lograrlos; construyéndose el reglamento interno, el plan de trabajo a corto (1 año), mediano (2 años) y largo plazo (3 años) que se monitoreaba cada seis meses.

Lo anterior facilitó el proceder organizativo, las articulaciones, las deliberaciones y la toma de decisiones. Además, llevó a mirar de manera crítica a cada organización que hizo parte; es decir, a cuestionar las prácticas implementadas, las estrategias usadas y su análisis sobre la realidad. Pues los acuerdos estratégicos obligaron a exigir intereses comunes a partir de la priorización y no a que cada sector se centrara solo en mirar su necesidad particular; al igual que fortaleció la democracia al interior de las organizaciones. Requirió aprovechar de manera eficaz los recursos disponibles tanto institucionales como organizativos, para dar cumplimiento a las tareas propuestas. Algunas organizaciones al no ver resultados en corto tiempo decidieron apartarse del espacio y no volver a participar pues consideraban como pérdida de tiempo la labor que se realizaba.

## **FORMACION E INFORMACIÓN**

Al reconocer que hay disparidad entre los participantes sobre la realidad, la normatividad, los planes, políticas y proyectos realizados en lo rural se requirió a través del diálogo de saberes mejorar los conocimientos. Se fomentó el sentido crítico, considerando las necesidades cotidianas y las implicaciones para el desarrollo rural. Brindaron información permanente sobre el accionar del Estado y de las organizaciones sociales a nivel departamental y nacional. Entre las acciones realizadas para esta estrategia está la asignación de una hora de lectura y estudio en subgrupos en cada asamblea ordinaria del consejo; la exposición de temas específicos por parte de algunos miembros con mayor conocimiento. La entrega de material impreso para la lectura autónoma, entre otros. Lo anterior facilitó las acciones y la toma de decisiones responsables con independencia política e institucional.

Cabe anotar que generar escenarios de aprendizaje fue un ejercicio que requirió insistencia, pues generalmente los lideres comunitarios no se informan y no conocen aspectos relacionados con su bienestar y no dan valor al aprendizaje, pues su cultura no facilita asumir hábitos de lectura y estudio necesarios para cualificar la participación en la gestión local. Lo cual llevó a que solo algunos fortalecieran sus liderazgos y relacionamientos en búsqueda del “bien vivir”. Esta carencia también se evidenció al cambio de gobierno, pues los consejeros no se sintieron con la información necesaria ni la capacidad adecuada para presionar el compromiso del nuevo gobierno con la dinámica creada en este espacio, quedando sin influencia en la toma de decisiones.

## **ACCIÓN COLECTIVA Y CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS**

La acción colectiva entendida como “una acción conjunta de individuos para la defensa de sus intereses. La defensa de intereses implica un sentido dirigido a otros y la articulación de un proyecto común”<sup>127</sup>. Permitió definir de manera conjunta lo que se buscaba, actuar por encima de los particularismos, unir fuerzas frente a los desequilibrios de las relaciones de poder que se dan en la gestión local. La construcción de alianzas tanto al interior como con actores externos, ayudó a fortalecer los procesos sociales y comunitarios, disminuir riesgos y amenazas para el logro de los objetivos, buscar aliados y cohesionar a los participantes política y organizativamente; el unirse con los CMDR del norte del Cauca ayudó a incentivar a nivel regional el funcionamiento del Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario (CONSEA), también la gestión de proyectos con los recursos de regalías y de cooperación internacional.

## **DE INFLUENCIA**

La generación de impacto sobre la realidad que viven las comunidades rurales requirió desarrollar acciones en dos sentidos, primero influenciar a la comunidad, pues se requería unidad y movilización por parte de estos para el logro de los propósitos establecidos, para ser tomados en cuenta por la institucionalidad pública, dando mayor legitimidad y credibilidad al CMDR frente a los otros actores.

Segundo debía persuadirse a quienes toman las decisiones como el Alcalde, Secretarios, Concejales, INCODER, entre otros, promoviendo la participación de estos de manera permanente, solicitando delegados y motivando su participación

---

<sup>127</sup> RODRIGUEZ, Alba Nubia, “Panorama teórico: Acción Colectiva, Movimientos Sociales e interseccionalidad con perspectiva de género”, Sujetos Sociales, Acciones colectivas y trabajo social, Santiago de Cali, 2005, p. 25.

en las Asambleas. Se hacía seguimiento a los compromisos y las actas por parte del Comité Coordinador, lo cual se hizo evidente en la memoria de las reuniones preparatorias del comité; quienes se dividían las tareas y daban cuenta de las gestiones realizadas, al igual que los temas tratados y las tareas pendientes; esto se hacía para organizar la Asamblea mensual del Consejo. Lo cual ayudó a concertar el plan de acción anual de cada secretaría, la rendición de cuentas, la evaluación de alternativas. También se participó regularmente en las sesiones del Concejo municipal donde se daban a conocer los requerimientos o situaciones que debían contar con su apoyo, bien sea para el control de los recursos públicos o para su inversión y se sentaban posiciones a nombre de la comunidad rural.

Para lograr que estas acciones fueran efectivas ante la apatía de algunos funcionarios se requirió la movilización de la comunidad rural para ejercer presión y lograr acuerdos y el cumplimiento de ellos.

Es decir, que se requería trascender el concepto de participación ciudadana desde la perspectiva restringida del Estado y promover acciones enfocadas a la profundización de la democracia en la toma de decisiones del gobierno local, dando valía a los actores rurales para que estos ejercieran su poder ciudadano, frente al poder institucional, que siempre genera desequilibrios.

Al finalizar el periodo enunciado se hizo evidente que el CMDR no había logrado su empoderamiento como sujeto colectivo, pues el Alcalde entrante desconoció el proceso desde el inicio, lo cual se vio reflejado en la falta de apoyo de parte de este; muchos de los consejeros habían apoyado al Alcalde a cambio de prebendas personales; sintiéndose sin autoridad para exigirle compromiso y continuidad al proceso. Pues si no se cuenta con mandatarios que valoren la democracia, los escenarios de participación continuarán siendo funcionales a los intereses gubernamentales y letra muerta para el logro del “bien vivir”. Pero la ciudadanía

debe mantener autonomía y no participar en clientelismos, pues esto amarra las manos y supedita la acción al devenir del administrador municipal y sus funcionarios.

Al ver hoy el CMDR se generan preguntas sobre las cuales continuar un ejercicio investigativo, como por ejemplo ¿cuáles son los factores que llevaron a que esta experiencia se transformara de manera tajante al cambio de gobierno local? Al punto que durante este no ha tenido incidencia alguna y la participación ciudadana ha mermado. ¿Cómo asegurar la motivación y beligerancia de los actores sociales para que exijan y continúen un ejercicio democrático e influyente? ¿Cómo lograr que el poder dado a la ciudadanía a través de la participación sea algo sostenible y eficaz ante una institucionalidad centralista, desinteresada, clientelista y manipuladora?

## CONCLUSIONES

Para dar respuesta a cómo influyó el CMDR en la gestión local del municipio de Miranda, Cauca en el periodo estudiado es necesario tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- En un contexto de desigualdad, violencia y precaria presencia estatal el CMDR puede consolidarse como un escenario de interrelación que articule las demandas ciudadanas y presione para su atención.
- El conflicto armado y el narcotráfico minan estas realidades dejándolas expuestas a la economía y cultura de la ilegalidad, que trae consigo los horrores de la guerra. A pesar del proceso de paz con las FARC – EP, las estrategias del gobierno nacional y la presencia de entidades internacionales, el conflicto armado continúa; hay disidencias, miembros del Ejército de Liberación Nacional (ELN), y organizaciones de narcotráfico que están disputando el territorio. Los cultivos de uso ilícito crecen, la política de sustitución no avanza y todo ocurre ante la mirada ciega de la institucionalidad y una parálisis de la comunidad que disfruta la distribución de muchos recursos con bajo impacto, limitándola para su participación efectiva.
- El CMDR al convocar a todos los actores rurales del municipio tiene la capacidad de tratar y buscar salidas a conflictos comunitarios, al construir consensos aún en medio de los disensos.
- El marco normativo actual restringe la participación ciudadana y la limita, haciendo que esta sea poco efectiva y desmotivando la vinculación de las organizaciones comunitarias y sociales a estos espacios.
- A pesar de que la descentralización en Colombia tiene su origen en la falta de legitimidad de las autoridades locales, ha servido para mantener los clientelismos al interior del municipio y en el relacionamiento con el gobierno

regional y nacional, restando autonomía a las entidades estatales y a las organizaciones sociales.

- A pesar que en la relación Estado y sociedad el tercer sector ha sido relevante, su intervención puede entorpecer el fortalecimiento de liderazgos comunitarios que aseguren la sostenibilidad de los procesos en espacios como el CMDR.
- Las organizaciones comunitarias y sociales pueden articularse en búsqueda de la democratización local, construyendo acuerdos frente a sus diferencias, y estrategias para la actuación conjunta.
- La falta de conocimiento sobre los asuntos públicos y del desarrollo rural marginan a las comunidades de las decisiones frente a su bienestar.
- La articulación por parte de indígenas, afrocolombianos y campesinos a redes de lucha y resistencia para la reivindicación de los derechos a nivel regional y nacional genera una conciencia más aguda, mejor documentada y disciplinada para participar; siendo apoyo en algunos momentos de exigibilidad, negociación y control social. Vale la pena mencionar que cuando estos son cooptados por grupos políticos sus acciones reivindicativas se disminuyen; muestra de ello fueron los acuerdos hechos con el Alcalde siguiente, que minó su capacidad de injerencia en la administración pública, afectando la independencia del CMDR en el gobierno actual.
- En el tema de la incidencia local los estudios se han centrado en la participación ciudadana, dejando por fuera la concurrencia de la participación comunitaria, social y política; cuando nuestra legislación nutre la ciudadanía de las expresiones organizativas en el plano comunitario y social, necesitando para tener efectividad del ámbito político.
- La incidencia no es neutral, traduce las ideologías y el sistema de valores de los actores institucionales y sociales que hacen parte del CMDR , en el marco de relaciones desiguales de poder; por tanto los actores sociales deben ser autogestionadores, críticos, interrelacionados y constantes.

## RECOMENDACIONES

- Se requiere analizar la realidad en que se encuentra y la compleja relación de su entorno próximo, su territorio, con el entorno global; determinante en su bien vivir. De manera decidida promover que sus dirigentes la conozcan y acordar con ellos estrategias viables, eficaces, particulares y diferenciales, que ayuden en ese contexto a superar los conflictos y problemas que se viven.
- La democratización del Estado requiere reformar el marco normativo, para que la voz y la iniciativa de la sociedad sean vinculantes en la toma de decisiones. Valorando con sinceridad la participación directa de la ciudadanía en las decisiones que les atañen.
- Se debe contar con recursos disponibles suficientes que aseguren la cultura y el ejercicio participativo, involucrando en ello el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias en su base, de manera sistemática y permanente, para que su participación sea cualificada, pertinente y eficaz.
- La concurrencia de las organizaciones sociales y comunitarias debe ser desde la actuación crítica, articulada, propositiva y contrahegemónica; haciendo valer las cosmogonías diversas, las nociones de bien vivir desde la unidad y en la diferencia.

## BIBLIOGRAFÍA

ALUJAS, RAMÍREZ, Álvaro, Modernización de la gestión pública, participación ciudadana y generación de capital social: lecciones y aprendizajes de la experiencia del plan de desarrollo comunal en Chile. Ponencia Panel: “Gestão Pública: O Desafio da Democracia no Modelo Participativo”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, p.2. [En línea] [8-11 Oct. 2002] disponible en: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1920>.

BETANCOURT, Donneys Johan Sebastián, Los Estudios sobre participación ciudadana en tres revistas colombianas 1986-2002, Pregrado sociología, Universidad del Valle, 2016, p. 26

BOBBIO, Norberto, El Futuro de la Democracia, México D.F, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 214.

BORJA, Jordi, “Democracia, Insurrección ciudadana y Estado de derecho”. [En línea [abril 30 de 2015] disponible en: <http://www.jordiborja.cat/democracia-insurreccion-ciudadana-y-estado-de-derecho>

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR/PROGRAMA POR LA PAZ (CINEP/PPP). Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado. Bogotá: 2013, p. 128.

COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, Constitución Política de 1.991. Bogotá, Cupido, p. 198.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA, “Programa De Fortalecimiento Legislativo, en el Estudio de Antecedentes de Las ONG”. [En línea] [Julio 29 de 2016] disponible en: [http://senado.gov.co/dmdocuments/023\\_ONG\\_REGULACION\\_CONTROL\\_Y\\_VIGILANCIA.pdf](http://senado.gov.co/dmdocuments/023_ONG_REGULACION_CONTROL_Y_VIGILANCIA.pdf) p.65.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 101 (23 de diciembre de 1.993). Por la cual se crea la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Diario Oficial, Bogotá D.C. 1.993. No. 41.149, p. 31.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 160 (3 de agosto de 1.994). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, Bogotá D.C. 1.994. No. 41479, p. 60.

COLOMBIA, LEY 715 DE 2001 (diciembre 21) por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. [En línea] [Diciembre de 2017] disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=qqF1>

COLOMBIA, CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL, [En línea] [12 febrero de 2018] disponible en: [http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/Informe\\_al\\_Congreso\\_UACT\\_Periodo\\_2013\\_2014.pdf](http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/Informe_al_Congreso_UACT_Periodo_2013_2014.pdf).

CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL, Reglamento Interno, Miranda Cauca, Agosto de 2013, p. 23.

CORPORACIÓN ESFERA AZUL, caracterización de familias rurales proyecto de vivienda de interés social rural, documento institucional, Miranda, Septiembre de 2015.

CUNILL, Grau, Nuria. Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991, p.44.

CUNILL, Nuria, “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. Grau. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 4 Caracas Venezuela, [En línea] [5 Septiembre 2017] disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/676/67611350006.pdf>

ECHEVERRI, Carlos Fernando, “La Participación Ciudadana En Colombia: Reflexiones Desde La Perspectiva Constitucional Y La Normatividad Estatutaria”, [En línea] [16 mayo 2016] disponible en: <http://tesis.udea.edu.co/bitstream/10495/2284/1/La%20participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20Colombia%20reflexiones%20desde%20la%20perspectiva%20constitucional.pdf>, p. 154.

GARCÍA, V. Diana Patricia, El Consejo Municipal de Desarrollo Rural del municipio de Guadalajara de Buga: un espacio de participación en la gestión local. Pregrado Sociología, Universidad del Valle, 2001

GONZÁLEZ, Esperanza, Manual sobre Participación y Organización para la Gestión Local, Cali, Foro Nacional por Colombia, 1.995, p. 133.

MIRANDA, Alcaldía municipal, citado en Plan de Desarrollo “Miranda Unidos por la Prosperidad 2012-2015

MIRANDA CAUCA, Esquema de Ordenamiento Territorial Municipio de Miranda – Cauca Diagnóstico Territorial, Subsistema económico, 2013.

MIRANDA, Empresa Municipal de Servicios Públicos, Informe de Gestión 2015.

MIRANDA, Plan De Desarrollo “Miranda + Humana Y Social” 2016-2019, Alcaldía Municipal.

MORALES Trapp, Soledad, “Participación Ciudadana Y Accountability: Reflexiones Sobre La Experiencia Comparada En Chile Y Colombia”. Revista Jurídica, Temuco Chile, [En línea] [Septiembre 5 de 2017] disponible en: <http://web.a.ebscohost.com.bd.univalle.edu.co/ehost/detail/detail?vid=29&si>, p. 15.

NACIONES UNIDAS DEPARTAMENTO DE INFORMACIÓN PÚBLICA [En línea] [Enero 10 de 2018] disponible en: <http://www.un.org/es/civilsociety/dpingo/>

ORFALE, RACHID Nader, Descentralización, Participación Ciudadana Y Gobierno Local en Colombia en ADVOCATUS 2014, vol. 11 No. 22, p. 29. [En línea] [Enero 12 de 2017] disponible en: <http://www.unilibrebaq.edu.co/ojdinvestigacion/index.php/advocatus/article/view/265>. p. 123 + anexos

RODRIGUEZ, Alba Nubia, et. Al. Sujetos Sociales, Acciones colectivas y trabajo social, Santiago de Cali, Universidad del Valle, 2005, p. 135.

TORRES, Liliana y CASTRO, Gloria, “Acerca de la categoría del Sujeto”, en Sujetos Sociales, Acciones colectivas y trabajo social, Santiago de Cali, 2005.

TOURAINE, Alain, ¿Qué es la Democracia?, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 309.

UNDOC, Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito, Documento de Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos, 2016, P. 23 [En línea] disponible en: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO\\_2017\\_WEB\\_baja.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf)

VELÁSQUEZ, Fabio y GONZALEZ, Esperanza, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá D.C. Fundación Corona, 2003 p. 456.

VELÁSQUEZ, Fabio, “Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia”, en Revista Foro, No. 1, Bogotá Septiembre de 1.996, p.41.

VILLAR, Rodrigo, El tercer sector en Colombia, evolución, dimensión y tendencias, Confederación Colombiana de Organizaciones no gubernamentales, 2010, p. 26.