# Participación ciudadana en la administración de Rodrigo Guerrero Velasco 2012 – 2015:

# Estudio de caso Consejos Comunitarios Comuna 18 y 21

Duvalier Sánchez Arango

Universidad del Valle

Instituto de Educación y Pedagogía

Estudios Políticos y Resolución de Conflictos

Santiago de Cali

2016

# Participación ciudadana en la administración de Rodrigo Guerrero Velasco 2012 – 2015: Estudio de caso Consejos Comunitarios Comuna 18 y 21

Duvalier Sánchez Arango

Trabajo presentado como requisito para optar al

título de profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos

Directora

Arabella Rodríguez Velasco

Universidad del Valle

Instituto de Educación y Pedagogía

Estudios Políticos y Resolución de Conflictos

Santiago de Cali

2016

## AGRADECIMIENTOS

A mi esposa Liliana y mis hijas Sofía y Amelia, por ser razón y motivo para la vida bonita y feliz.

A mi madre Leticia y mis hermanas, por ser ejemplo de esfuerzo y apoyo incondicional.

A la Universidad del Valle y el programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos

A todas las personas que generosamente contribuyeron en mi formación académica.

Contenido

**Introducción** ..... **10**

**Contextualización de la investigación** ..... **29**

**1. Desafíos y oportunidades de la democracia, la participación ciudadana y los consejos comunitarios en el ámbito local** ..... **58**

1.1 Democracia ..... 63

1.2 Participación ciudadana y democracia deliberativa ..... 78

1.3 Consejos comunitarios ..... 91

1.4 Gobiernos locales: experiencias desde las bases ..... 100

**2. Los consejos comunitarios en Santiago de Cali: una metodología para las decisiones consensuadas** ..... **110**

2.1 Consejos comunitarios y su metodología ..... 110

2.2 Programa alcaldía en tu barrio ..... 118

**3. Participación ciudadana y comunitaria en la acción del gobierno** ..... **124**

3.1 Comuna 18: "Prolongación Avenida Circunvalar entre carreras 70 y 80" ..... 127

3.2 Administración de Rodrigo Guerrero Velasco 2012 - 2015 ..... 135

3.3 Avances años 2013 y 2014 ..... 144

3.4 Avances año 2015 ..... 148

3.5 Comuna 21: "Ampliación de cupos en los centros de desarrollo Infantil y la construcción de un nuevo C.D.I en el Barrio Potrero Grande" ..... 158

3.6 Avances años 2013 y 2014 ..... 163

3.7 Avances año 2015.....164

**Conclusiones** .....**170**

**Bibliografia** .....**178**

**Anexos** .....**191**

## Tabla de Cuadros

Cuadro 1……..…133

Cuadro 2…….....134

Cuadro 3……..…150

Cuadro 4……..153

Cuadro 5……..166

## Tabla de evidencias

Evidencia1……...129

Evidencia 2……..…140

Evidencia 3……..141

Evidencia 4……..151

Evidencia 5…….....152

**Anexos**

Anexo A……..191

Anexo B……..192

Anexo C……..192

Anexo D……..193

Anexo E……..193

Anexo F……..194

Anexo G……..194

Anexo H……..195

Anexo I……....195

Anexo J……196

Anexo K……..196

Anexo L……...197

Anexo M……..198

Anexo N……..199

Anexo Ñ……..199

## Resumen

El presente escrito investigativo analiza diferentes conceptos que se entrelazan o son complementarios, como lo representan: la Democracia, la Participación ciudadana, la democracia deliberativa y los consejos comunitarios. De igual forma, se enfoca en analizar la incidencia de la participación ciudadana en la ciudad de Santiago de Cali, con base en la estrategia metodológica de deliberación social instaurada por la administración del Médico y Alcalde Rodrigo Guerrero Velasco durante los años 2012 y 2015.

Esta estrategia fue liderada por la oficina de A*sesoría de Participación Ciudadana* quien es la encargada de llevar todo el proceso a las comunas de la ciudad bajo la política de gobierno llamada, *La Alcaldía en tu Barrio*, donde se contó con la presencia no solo del mandatario, sino también de funcionarios calificados en todos los temas: infraestructura, salud, acueducto y alcantarillado, educación, entre otros. De esta forma, el trabajo se desarrolla en las comunas 18 y 21 en el área de infraestructura y educación, específicamente, en el que se le da vida a las diferentes solicitudes acordadas entre la ciudadanía y la institucionalidad, al igual que los diferentes controles (informes) por parte de las entidades encargadas a nivel territorial de dificultoso ejercicio.



**Palabras Claves:** Democracia, Participación Ciudadana, Democracia Deliberativa y Consejos Comunitarios.

## Introducción

La presente investigación aborda el tema de la participación ciudadana, un concepto que a lo largo del tiempo se ha estado modificando y transformando; la participación es un elemento esencial de la democracia como forma de gobierno, esta permite que todos y todas puedan ser partícipes de la toma de decisiones gubernamentales o en los asuntos que están relacionados con su calidad de vida, la participación ciudadana permite decidir junto a otros ciudadanos y los gobernantes, los caminos que deberían ser recorridos para solucionar los problemas que se presentan al interior de una sociedad

En algunas sociedades la participación ciudadana es muy alta, lo que permite que las comunidades avancen frente a las situaciones problemáticas que se presentan al interior de las mismas, los ciudadanos suelen ser organizados, identificar sus necesidades más altas y exigir a los gobernantes prontas soluciones a sus problemas, tienen elevados niveles de formación y cuentan con el deseo o interés de ser parte de la toma de decisiones, sin embargo, existen otras sociedades en las cuales los niveles de participación ciudadana son mínimos o nulos, lo que provoca que los problemas de los ciudadanos perduren durante mucho tiempo y las condiciones de vida de las personas no mejoren, ello se produce por la falta de organización de la población, bajos niveles de formación académica, desinterés.

La participación ciudadana es un tema que afecta todos los ámbitos de la vida, un asunto indispensable para el desarrollo social de aquellas comunidades que conviven en espacios o contextos que defienden la democracia como sistema político y social que recoge lo mejor del ser humano. Este aspecto, es preciso aclarar, no funciona sólo, más bien se interconecta con otros temas que a nivel social, académico y político se han debatido, desarrollado, etc., no solo en la actualidad. La importancia de esta investigación, así, emana de la necesidad

de expandir un ideario o noción encaminada al fortalecimiento del tejido social que sólo se obtiene a través de la iniciativa de los ciudadanos para defender aquello que debe ser una tarea fundamental de cualquier gobierno de turno y de toda la vida para el Estado; como lo es la apertura de los espacios democráticos.

La participación ciudadana se convierte en un aspecto clave de la sociedad que ha superado los límites del mundo académico, para ser hoy en día en una de las más grandes exigencias de la ciudadanía a los gobiernos. En nuestro caso, con el estudio de los consejos comunitarios realizados por la Alcaldía de Cali durante el periodo 2012 - 2015 logramos ver, conocer y dimensionar el sentido de la soberanía popular más allá del voto y algunos mecanismos de participación genéricos, si se quiere, que no han permitido la incidencia e intervención directa y efectiva de la ciudadanía en los espacios que son determinantes para el mejoramiento de la calidad de sus vida en el territorio que habitan. El mejoramiento de la calidad de vida, tarea fundamental la administración municipal que, aunque está defendida y amparada legalmente, no es fácil de reconocer para muchos sectores de la sociedad que viven en condiciones precarias. Así, la participación ciudadana ha ido más allá de las fronteras del mundo académico que siempre tendrá tiempo para dichas discusiones y exploraciones.

A nivel general la participación ciudadana no emana más que un simple significado que cuenta con capacidades reales de aplicación, pero solo bajo figuras jurídicas, institucionales y legítimas en un territorio, sea nacional o en lo que llaman las entidades territoriales, incluso llegando a contextos internacionales. De esta forma, reconocemos que deben crearse y hasta expandirse esos espacios de intervención social para ser acogidos

fuertemente por la ciudadanía, haciéndolos propios en procura de hacer posible un pilar fundamental de la democracia: el bien común.

Muchos autores comprenden, que la democracia es una forma de vida y una práctica social que tiene muchos componentes que se complementan y forman una estructura que permite la total realización de la libertad y la igualdad, que se traducen en ese pilar fundamental que se debe obtener con cada acción colectiva.[1] La participación ciudadana, entonces, es una de estas herramientas o elementos que deben ser defendidas, no solo por la comunidad, sino que las acciones de la institucionalidad también deben apuntar hacia esa lógica; aunque este actor, usualmente, es el que más genera bloqueos e incapacidades para la real incidencia de la ciudadanía en los procesos sociopolíticos que continuamente se construyen en la política así se tengan abiertos más espacios de deliberación. Por ende, este tipo de acciones de gobierno y de Estado es lo que ha llevado a que ese monitoreo que se desarrolla en la democracia se amplíe a escenarios como la participación ciudadana, generando progresivamente un interés mayor sobre el tema y un fortalecimiento de dichos procesos en los espacios que cuentan con un mayor avance.

Antes de continuar es preciso mencionar que los bloqueos que se dan, aún creados los espacios de deliberación social, son provocados por la institucionalidad, la cual soporta este accionar en la idea de que el cambio no es pertinente para quien detenta actualmente el poder político, el otro argumento es que el cambio genera incertidumbre.

[1] Roitman, Marcos (2006). Democracia y ciudadanía civil. En: población: OSAL, Observatorio Social de América Latina, año VII. No. 20, CLACSO, Argentina.

Estas razones llevan a que la misma institucionalidad restrinja dicha participación ciudadana a través de la cooptación de algunos líderes que cuentan con gran apoyo de base y un reconocimiento amplio que les permite romper con un orden establecido o generar fisuras que con el tiempo abren la posibilidad de contar con ese poder político que poseen pocos.[2]

Esta es una problemática de muchas otras que están relacionadas con la participación ciudadana, las cuales deben poder sortear constantemente la ciudadanía, aunque lo más indispensable sería que el gobierno no generará estos inconvenientes y más bien ayudara en fortalecimiento de los espacios de deliberación y encuentro con la ciudadanía.

En este orden de ideas, ampliar la incidencia de la participación ciudadana solo se logra a través de la democracia y sus mecanismos prácticos como le hemos venido mencionando y, aunque han existido grandes promesas incumplidas sobre este tema, siendo la más importante tener en cuenta verdaderamente las decisiones o apreciaciones de la ciudadanía, hay que seguir apostándole a la intervención y deliberación social como motor para el cambio de los problemas que se abordan, y también sobre la misma participación.[3] En Colombia, por ejemplo, se cuenta no solo con los mecanismos de participación señalados por la constitución política de 1991, amparado en la ley 134 de 1994, como lo son: la

[2] Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M., y Castillo J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. Daena: International Journal of Good Conscience. 4 (1): 179-193.

[3] Uribe, maría T. (2001). Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En: 1991-2001. Diez años de la constitución colombiana. Seminario de evaluación Bogotá: universidad nacional de Colombia. Pp.191-208.

revocatoria del mandato, el referendo, la consulta popular, entre otros[4] también reconocen otras figuras institucionales que permiten otro tipo de participación enfocada, por ejemplo, en el control social, y otros de tipo comunitario o local como los presupuestos participativos y los consejos comunitarios en el caso de Cali. Este último elemento es justamente un mecanismo deliberatorio, que en el trabajo se le da la suficiente importancia por su incidencia a nivel local, ya que recordemos que en las entidades territoriales es donde realmente se viven los problemas y la relación con los agentes del gobierno es más íntima, en comparación a los niveles regionales y nacionales. De esta forma, la investigación denominada "Participación ciudadana en la administración de Rodrigo Guerrero Velasco 2012 – 2015: Estudio de caso consejos comunitarios comunas 18 y 21", se sitúa en la ciudad de Santiago de Cali enmarcada en este mecanismo de participación, que metodológicamente fue diseñado por el gobierno local bajo la estrategia llamada "*La Alcaldía en tu Barrio*", formulada con el propósito de establecer una herramienta de comunicación directa entre los ciudadanos y las diversas dependencias del gobierno.

Lo que permitiría esta herramienta era articular esfuerzos y priorizar respuestas, para contrarrestar las problemáticas que se presentan al interior de las comunas en las cuales está dividida la ciudad de Cali, especialmente las comunas 18 y 21 que hacen parte de los casos de análisis. La idea giró en torno al aumento de la credibilidad de las acciones gubernamentales, al igual que el de la legitimidad de sus decisiones, no solo por parte de la institucionalidad sino también la relevancia que tiene la ciudadanía, que se convertiría en un actor principal por su incidencia en algunas decisiones. Aunque normalmente, en

[4] Ley 134 de 1994. Tomado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330

muchos casos el proceso de concertación entre gobierno y comunidad es deficiente o inexistente, de lo cual se produce toma de decisiones de carácter unilateral, en algunos el diseño de las estrategias que buscan diezmar las problemáticas pueden terminar siendo apropiadas, aunque carezcan de la visión de la ciudadanía pueden acertar en la solución. Lo cierto es que, con este desarrollo investigativo se busca describir el real avance y verificar la capacidad de esta estrategia de participación ciudadana como la adecuada para resolver problemas concretos que afectan a determinados ciudadanos.

Es una situación muestra, como lo menciona Cifuentes, Ardave y Velázquez (1993) en "*La Nueva Constitución y la Territorialidad en el Pacifico Colombiano*", que la importancia e incidencia de los consejos comunitarios va más allá del reconocimiento y de otorgarle un punto a favor al gobierno por permitir su desarrollo. Este mecanismo está elaborado para la defensa de los derechos que han sido negados, saqueados, restringidos, etc., por las mismas entidades del gobierno. Por esta razón, el proceso de los consejos comunitarios impulsa naturalmente una culturización social para el verdadero goce de la deliberación que reivindique aquello que nos hace falta y por constitucionalidad nos pertenece.

En concreto, lo que buscaba, en este caso, la administración de Rodrigo Guerrero Velasco en el periodo 2012-2015 era que la concertación con la comunidad se convirtiera en un proceso cada vez menos complejo para ambas partes, debido a la diversidad de intereses presentes entre los grupos organizados del territorio y la información incompleta que manejan muchos líderes y ciudadanos que participan en los procesos de participación

ciudadana.[5] Además, porque el mandatario y su grupo de trabajo reconoció que las limitaciones para generar espacios de mayor calidad y acceso son escasos y deficientes en muchos otros. Así, esa deficiente capacidad de la administración local para atender las inquietudes y dar respuesta a las necesidades de la comunidad debía ser un proceso que debería quedar en el pasado, no se pretendía un viraje de 360 grados en cuatro años de gobierno, pero si de una forma progresiva.

Dicha estrategia metodológica diseñada por la "*Asesoría de Participación Ciudadana*" de la misma alcaldía, desde el año 2012, se estructuró para acoger las necesidades más sentidas en las comunas y ser canalizadas a través de líderes que hacen parte de las juntas de acción comunal, comités de planificación, etc.; aunque se encontraron algunos inconvenientes que no incidieron lo suficiente para afectar el proceso, como las relaciones que en la política se establecen entre estas organizaciones sociales en cabeza de líderes comunales y las diferentes organizaciones políticas a las cuales responden electoralmente. De igual manera, aunque esa confluencia de intereses dificulta la generación de consensos, lo que conlleva que el bienestar general solo sea posible si antes se satisface el interés de los líderes y organizaciones políticas, no afectó de una forma determinante el desarrollo de los consejos comunitario en los cuatro años de análisis en los casos abordados.

[5] El alcalde Rodrigo Guerrero Velasco se convirtió en el primer mandatario local en la ciudad de Santiago de Cali en ser nuevamente escogido para el primer puesto político de la ciudad. Ya en el periodo comprendido entre 1992-1994 fue su primera experiencia en el cargo, luego de entrar en vigencia hace unos años atrás la elección popular de alcaldes y gobernadores, al igual que las diferentes autoridades territoriales de control como lo son los Consejos Municipales y las Asambleas departamentales.

Esto, no solo en el nivel académico, sino también social y político ha muestra que la toma de decisiones puede variar según la lógica en como se establecen los mecanismos de participación. De una forma más clara, los mecanismos de participación que se centran en una construcción desde las bases, es decir desde abajo hacia arriba, son más propensos a generar efectos o resultados positivos, ya que las instituciones de gobierno toman decisiones a partir de una realidad interpretada tomando como insumos y a su vez productos, porque los efectos son para la misma ciudadanía, las necesidades de su actor principal. Por consiguiente, para la administración de Rodrigo Guerrero, la información es un elemento decisivo para la toma de decisiones, ya que la mayor parte de la ciudadanía no participa por falta de información, por lo tanto, quienes atienden las convocatorias son los líderes vinculados a los procesos de organización de base comunitaria y las dependencias envían personal sin capacidad de toma de decisiones, determinando la búsqueda de acuerdos construidos de arriba hacia abajo.[6]

Al mismo tiempo, aunque las administraciones locales en Colombia carecen de amplios presupuestos y procesos que conduzcan a atender las necesidades priorizadas por la comunidad, algunas acciones son importantes para generar antecedentes de que los cambios no se dan de forma radical, son continuos y requieres el compromiso de todos los actores de la sociedad. Esto permitiría que las solicitudes realizadas, en muchos casos teniendo en cuenta la oferta institucional, no siempre correspondieran a lo que requería la población,

[6] De igual forma, la mayoría de los ciudadanos que cuentan con altas capacidades de debatir y deliberar sobre los asuntos sociopolíticos no cuentan con los espacios libres para asistir a estos eventos. Aunque, en muchos casos, se diría que es un tipo de lógica establecida para impulsar la idea de que los ciudadanos no participan y la institucionalidad a falta de ese compromiso social toma las decisiones por todos.

dejando a un lado asuntos importantes para quienes viven en estas comunas de la ciudad, por lo que se pretenda con mayor razón fortalecer espacios de participación como lo son los consejos comunitarios.

Justamente, la presente investigación se propone responder al siguiente interrogante: ¿Qué incidencia tuvo la participación ciudadana bajo la metodología de los Consejos Comunitarios en las decisiones tomadas por la Alcaldía de Cali a las solicitudes de las comunas 18 y 21, en la administración de Rodrigo Guerrero Velasco 2012 – 2015?

En suma, para observar la importancia de los consejos comunitarios en la administración de Rodrigo Guerreo Velasco 2012-2015 y la verdadera incidencia de la participación ciudadana bajo este espacio en Santiago de Cali, entendiendo la forma como se construyeron y/o se tomaron las decisiones.

En el Capítulo I denominado "*Democracia, Participación Ciudadana y Consejos Comunitarios*" se desarrollan los argumentos de tipo teórico, en el que se muestran algunas definiciones sobre los diferentes conceptos mencionados, expresando posturas a favor y en contra, dándole un valor mayor al concepto de participación ciudadana desarrollada a partir de la democracia deliberativa focalizado en el ámbito local, expresando algunas experiencias a nivel latinoamericano sobre algunos mecanismos y espacios de participación que complementan al de los consejos comunitarios, contextualizados en zonas rurales.

El capítulo II, denominado "Metodología de los Consejos Comunitarios de Santiago de Cali 2012 – 2015" es, si se quiere, una continuación a los argumentos plasmados sobre los consejos comunitarios, pero en este caso desarrollados a nivel urbano, tomando como experiencia la metodología puesta en marcha por la alcaldía de Rodrigo Guerrero entre el 2012 y 2015.

Por último, en el capítulo 3, denominado "*Participación Comunitaria en Santiago de Cali: 2012-2015*" se describen y analizan dos casos desarrollados a través de la metodología de los consejos comunitarios, abordando, inicialmente, la "*Prolongación de la Avenida Circunvalar entre Carreras 70 y 80*" y la "*Ampliación de Cupos en los Centros de Desarrollo Infantil y la Construcción de un Nuevo C.D.I en el Barrio Potero Grande*" de las comunas 18 y 21 respectivamente.

La presente investigación aborda el fenómeno de la participación ciudadana, bajo el estudio de los consejos comunitarios en la ciudad de Santiago de Cali, desarrollados en la administración de Rodrigo Guerrero Velasco entre los años 2012 y 2015. Se enfoca, particularmente, en las comunas 18 y 21, donde se recogen dos experiencias importantes para el desarrollo de la calidad de vida de los ciudadanos de estos territorios. La "*Prolongación de la Av. Circunvalar entre carreras 70 y 80*", y "*La ampliación de cupos en los Centros de Desarrollo Infantil y la construcción de un nuevo C.D.I en el barrio Potrero Grande"* hacen parte de los dos casos analizados respectivamente.

La relación establecida entre la ciudadanía y la institucionalidad se convierte en ese gran problema que se debe explorar, intentando observar la incidencia de la participación social en la toma de decisiones y, lógicamente, en los resultados obtenidos antes, durante y después de la consecución de los diferentes acuerdos establecidos bajo esta metodología de participación implantada por la administración para determinar si fue efectiva, entendida como el cumplimiento total de los acuerdos, o en su defecto un avance mayor al 80%, que

permita establecer que las políticas están por ser terminadas o tienen más que un significativo avance.[7]

Antes de continuar, los consejos comunitarios, para la administración de Rodrigo Guerrero son, un espacio de encuentro entre los integrantes del gabinete, líderes y habitantes de las comunas y/o corregimientos a fin de promover la participación ciudadana con incidencia en la toma de decisiones de la administración municipal y activar la capacidad de respuesta de la Alcaldía frente a demandas ciudadanas[8]

Es preciso mencionar, que en el primer caso, focalizado en la "*Prolongación de la Av. Circunvalar entre Carreras 70 y 80*", la administración actual adquiere una responsabilidad de su antecesor, el mandatario Jorge Iván Ospina, quien fuera alcalde entre los años 2008 y 2011, mediante un gran paquete de obras o políticas públicas de infraestructura denominadas "*21 Megaobras*". En los planes de esta obra, siguiendo los contratos establecidos para ese entonces, la intervención debió estar culminada para finales del 2012 a partir de vigencias futuras aprobadas para el año 2011, pero los diferentes atrasos en los estudios técnicos, gráficos, presupuestarios, prediales, entre otros procesos impidieron la culminación del proyecto. Al iniciar el gobierno de Guerrero (y que continúan inclusive en

[7] El problema de investigación se centrada en analizar cómo se diferencian los procesos de participación ciudadana dependiendo de los modelos de toma de decisiones que la administración municipal utiliza para mejorar la relación con la comunidad y atender las demandas ciudadanas

[8] Alcaldía de Santiago de Cali (2013d). Metodología de los Consejos Comunitarios. Santiago de Cali: Autor. [En línea] Disponible en: http://www.cali.gov.co/emru/descargar.php?id=34310.. (Consultado el 30 de diciembre de 2015)

el nuevo gobierno de Maurice Armitage quien será el alcalde para el periodo 2016-2019[9]), se debieron tomar otro tipo de medidas para solucionar los problemas generados por estos inconvenientes pues lo anterior, era una obligación contractual e inaplazable, porque la ley lo exige para evitar que las obras sufrieran retrasos y afectaciones primordialmente de tipo social, económico y político. Es más, el periódico *El País* para mediados de mayo del 2015 realizó un reportaje en el cual indicó lo siguiente; a finales de mayo los caleños podrán utilizar el corredor vial de la prolongación de la Avenida Circunvalar entre carreras 74 y 78, que muestra un avance del 90 %".[10]. Lo cierto es que, hasta la conclusión de la alcaldía de Rodrigo Guerrero, la obra no ha podido ser terminada, así sus avances mostrarán un amplio porcentaje de progreso.

Conviene distinguir que, en este proceso la responsabilidad directa de las obras tanto en el gobierno Ospina como en el de Guerrero, aprobada mediante el acuerdo municipal 241 del 2008, recayó en la "*Sec. de Infraestructura*" y "*EMCALI EICE*" siendo las dos entidades encargadas del recaudo vía contribución a la valorización y la inyección de capital para todo lo que estaba relacionado con redes de acueducto y alcantarillado.

---

**9** Según lo establece el periódico *El País*: "(…) *allí no termina la lista de desafíos del mandatario de los caleños. En materia de obras deberá terminar las Megaobras que en el 2016 ya cumplen ocho años de ser aprobadas, pero faltan varias de ellas por ser licitadas o culminadas*". En: "Estos son los desafíos a los que se enfrenta Armitage como alcalde de Cali". Enero 3 de 2016. El País. [En línea] Disponible en: http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/estos-son-desafios-enfrenta-armitage-como-alcalde-cali (Consultado el 03 de Enero de 2016)

[10] "Para finales de mayo de 2015 estará lista la Avenida Circunvalar". Mayo 13 de 2015. El País [En línea] Disponible en: http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/para-finales-mayo-estara-lista-avenida-circunvalar (Consultado el 13 de Septiembre de 2015)

Además, también hay un grado de responsabilidad de la EMRU (Empresa Municipal de Renovación urbana) y el consorcio "*Vías de Cali S.A.S*" encargados de los diseños y la realización directa de las diferentes intervenciones, que 6 años después no han podido ser culminadas; aunque se han registrado mayores avances en un gobierno que no implementó el paquete de obras de interés general. Hasta el momento solo han llevado o provocado costos de tipo social, no solo por la afectación en la infraestructura que no ha sido terminada, sino también en términos de valorización que continúa cobrándose. Hasta cierto punto estos costos han podido ser sorteados, debido a que la administración de Rodrigo Guerrero abrió el espacio de diálogo y concertación con la comunidad gracias a los consejos comunitarios.

En este propósito, las diferentes entidades de control, principalmente, la Personería de Cali se ha encargado de emitir diferentes informes anuales relacionados con el estado de las obras y los avances con base a las determinaciones contractuales que se han venido postergando debido a los inconvenientes, mayoritariamente, relacionados con la compra predios y la falta de financiación; informes que presentan algunas diferencias en las estadísticas del estado de avances emitidos por la misma Alcaldía de Cali.[11] De hecho, este problema era uno de los que debían estar concluidos en términos de los estudios de afectación, ya que sin esto las obras no podían iniciar; situación que fue totalmente lo contrario. Este escenario terminó por ser un problema de amplia magnitud, por los alcances visibilizados en la incapacidad de un gobierno de turno que se comprometió con la

[11] Personería Municipal de Santiago de Cali (2013). Informe - Megaobras. Santiago de Cali: Autor [En línea] Disponible en: http:// http://www.personeriacali.gov.co/sites/default/files/informes/archivos/INFORME-Megaobras.pdf (Consultado el 22 de septiembre de 2015). Pp. 16

culminación de las obras, que terminaron siendo acogidas en una segunda fase por la administración del médico Guerrero tratando de darle el impulso económico necesario pero no suficiente, bajo las siguientes estrategias; garantizar soberanía en el recaudo de los impuestos municipales, la actualización del impuesto predial y el cobro de cartera por medio del denominado "papayaso" que se fue fortaleciendo desde el inicio de su gobierno en Cali.

Ahora bien, el segundo caso, está relacionado con la ampliación de cupos y la construcción de un nuevo Centro de Desarrollo Infantil en la comuna 21 que un ejercicio o política pública social nacida directamente del gobierno Guerrero mediante la participación, en forma de solicitudes o peticiones de carácter cooperativo para cumplir entre las partes, realizada a partir del consejo comunitario de la zona, en el que se expresó las diferentes inquietudes relacionadas en el área de educación especialmente en la primera infancia, haciendo responsable a la Secretaría de Educación como despacho o entidad en la que recae el tema.[12]

La problemática como lo hemos mencionado, se relacionó con la falta de cupos para la amplia población concentrada en la etapa de la niñez que va de 0 a 5 años, por lo cual era sumamente importante la ampliación de estos cupos y el desarrollo de nueva infraestructura

[12] Una administración municipal toma decisión de diferentes formas, dependiendo de cuales sean estas, se puede evidenciar el grado de incidencia que tiene la ciudadanía en las mismas. Por lo tanto, analizar los propósitos que buscaba el gobierno local al propiciar espacios de encuentro directo con la comunidad y verificar los alcances obtenidos.

que no solo se dio en esos cuatro años en la comuna 21, sino también en otras comunas; teniendo como responsable a la Secretaría de Educación.[13]

Con lo anterior se observa que la estrategia de participación del mandatario y su grupo de trabajo se centró en tratar de resolver esas situaciones provocadas por las faltas contractuales dejadas por su antecesor, y darle un viraje mucho mayor a partir de la participación ciudadana, para intervenir realmente sobre los aspectos que debían de tener una real actuación gubernamental, asociado no solo con la obra en sí mismo, sino también con las afectación aledañas y otras obras prioritarias para el sector.[14] Asimismo, fue importante para el mandatario darle el toque propio a su trabajo interviniendo directamente con las comunas de forma paralela que desarrollaba sus políticas públicas plasmadas en el plan de desarrollo, que es la hoja de ruta de la actividad de su gobierno. Así, se buscaba que la ciudadanía sintiera que sus necesidades si podían estar más allá que un simple registro de que hay una problemática que debe tener solución.

Desde este contexto, la problemática tiene una importancia tan trascendental que los diferentes procesos descritos llegan al punto de entender que existen diferentes modelos de

[13] "Alcalde inspeccionará avances del CDI de Potrero Grande para 220 niños, este miércoles". Septiembre 22 de 2015. Alcaldía de Cali. [En línea] Disponible en: http://www.cali.gov.co/publicaciones/alcaldeinspeccionaraavancesdelcdidepotrerograndeparaninosestemiercolespub (Consultado el 02 de Enero de 2016)

[14] Los canales de comunicación que la administración municipal estableció con la comunidad consistieron en la realización de los denominados consejos comunitarios que entre el 2012 y el 2015 han tenido tres versiones, por lo tanto, se revisarán los diferentes acuerdos realizados entre la administración municipal y la comunidad en el marco de los consejos comunitarios liderados por la Alcaldía de Rodrigo Guerrero Velasco con el fin de identificar los modelos de tomas de decisiones que se utilizaron y analizar cómo fue la incidencia que tuvo la participación ciudadana en los mismos.

toma de decisiones (arriba hacia abajo y abajo hacia arriba como las más importantes y que se suelen ver en la mayoría de los casos explorados) que están inmersos en las dinámicas o metodologías instauradas por un gobierno para dar vida a la participación ciudadana en cualquier ámbito, sea nacional, regional o local. En este caso, se intenta de paso verificar que, naturalmente, el análisis que se hace de los casos deben arrojar unos resultados parciales pero importantes (porque solo se toman dos experiencias de las muchas que se desarrollaron en todas las comunas de la ciudad), para determinar cuál fue el rol que tuvo la participación en cada uno de los actores involucrados y el manejo que ésta recibió por parte de la administración municipal como el actor que dispuso de un espacio nuevo para la comunidad que tanto recalcaba la capacidad de muchas administraciones de negarles su intervención y deliberación cuando se es necesario para cualquier proceso sociopolítico en construcción y fortalecimiento.

En fin, aunque es claro que esto no lo explica todo y que es necesario ampliar mucho más la temática para comprender de una manera muy sistemática y profunda la influencia o participación ciudadana en las decisiones de gobierno, la investigación al final, responderá a muchas de las inquietudes que el lector se pueda pensar en torno a este gran tema. Por esto, la participación ciudadana en las comunas de Cali es un tema muy importante a nivel académico, social, político y hasta cultural, que debe ser reforzado continuamente a través de la permanencia de los espacios de deliberación a nivel local, donde la institucionalidad también tiene su alto grado de responsabilidad; pero si hay que ser muy estrictos al decir que no más que la ciudadanía que es el actor que cuenta con esa soberanía del poder; traducido en el único actor que debe tener la última decisión. Por consiguiente, se cuenta con un insumo más para profundizar más en los asuntos

relacionados con la acción social, colectiva dedicada o focalizada en ganar espacios para la deliberación y toma de decisiones en las entidades territoriales.

La pregunta problema que guía la presente investigación es la siguiente: ¿Qué incidencia tuvo la participación ciudadana bajo la metodología de los Consejos Comunitarios en las decisiones tomadas por la Alcaldía de Cali a las solicitudes de las comunas 18 y 21, en la administración de Rodrigo Guerrero Velasco 2012 – 2015?

Los objetivos de esta investigación son los que se presentarán a continuación, el objetivo general es exponer la Metodología de los Consejos Comunitarios en la Alcaldía de Rodrigo Guerrero Velasco 2012 – 2015, desarrollada por la Asesoría de participación Ciudadana. Los objetivos específicos son dos, el primero es identificar solicitudes presentadas por la comunidad en el marco de los consejos comunitarios realizados por la alcaldía entre 2012 y 2015 que reflejen los diferentes modelos de toma decisiones utilizadas por la administración y permitan analizar la incidencia de la participación ciudadana en las respuestas obtenidas.

El segundo objetivo, consiste en identificar casos de estudio en los cuales se observe la relación que existe entre la participación ciudadana y la forma como se toman decisiones que se utilizaron en los consejos comunitario entre el 2012 y el 2015.

En este orden de ideas, la presente investigación denominada “Participación ciudadana en la administración de Rodrigo Guerrero Velasco 2012 – 2015: Estudio de Caso consejos comunitarios comuna 18 y 21”, es de carácter descriptivo y explicativa, el primero, se desarrolla a partir de la enunciación de un conjunto de hechos que son importantes para darle forma al trabajo, otorgándole un orden temporal y contextual al fenómeno analizado, además de los diferentes actores que se involucran, mientras que el segundo complementa

al primero porque es normal o natural que todo tipo de acciones tengan consecuencias que deben ser analizadas a profundidad para comprender el porqué de los procesos sociopolíticos que se mencionan.

De esta forma, a lo largo de esta investigación se empleará una serie de herramientas o técnicas de investigación de carácter cualitativo como: el análisis de documentos primarios, análisis de entrevistas, artículos de revistas o periódicos, etc., que permitirán una base rigurosa para contextualizar y dar explicaciones más compuestas sobre la problemática abordada (relaciones sociales, etc.). También, se desarrollarán herramientas o técnicas de corte cuantitativas que explora científicamente los procesos sociopolíticos, como: los análisis estadísticos de cifras oficiales suministradas por la institucionalidad, pertinentes para un trabajo completo (Planeación Municipal, Sec. de Infraestructura, Personería Municipal, etc.).

En fin, de forma muy sistemática se desarrolla una investigación de tipo híbrido (cuantitativa y cualitativa) para dar respuesta, viabilidad, seguridad y severidad a los explicaciones plasmadas de forma justificada en la investigación, como también para afinar de la mejor manera los efectos obtenidos sobre aspectos que alcanzan una relevancia sociopolítica para los diferentes actores de la sociedad, ya sea a nivel institucional, académico, social, económico, cultural, entre otros.

Por otra parte este proyecto de investigación es conveniente debido a que permitirá comprender el efecto de la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno local, ya que tradicionalmente las decisiones suelen ser tomadas por funcionarios públicos, los cuales son especialistas en áreas como las políticas públicas, la economía y el ámbito social, entre otros. Además de esto, es relevante para el análisis académico, político y social

sobre los diferentes mecanismos de participación social que en Colombia legalmente se han establecido para aumentar la capacidad y calidad de la incidencia e intervención ciudadana en los diferentes procesos de los cuales naturalmente hacen parte.

Se debe desarrollar porque es común observar en los diferentes contextos nacionales que el Estado y las diferentes administraciones públicas dejan de lado las apreciaciones, posturas, intereses, etc., que ofrecen los ciudadanos sobre determinados problemas que acontecen a diario al interior de sus territorios. Usualmente, la institucionalidad dispone de personal altamente calificado para dichas labores, discriminando todo tipo de intervención e incidencia social no solo en la construcción de las políticas públicas, sino también en su determinación de ponerla en funcionamiento. Así, los efectos que de este trabajo se puedan obtener serán muy valiosos para cambiar poco a poco una realidad y culturizar a la sociedad sobre este tipo de coyunturas que generan, por ejemplo, que los programas y planes de acción para solventar determinados problemas de carácter social y comunitario sean insuficientes, debido a que sólo perciben una parte del problema; faltando la mirada ciudadana.

En suma, es determinante el trabajo porque recoge experiencias específicas que, realmente, tocan a la comunidad, ya que en él se muestran procesos que, en esencia, deben ser resueltos en términos de los acuerdos formalizados, pero aún más decisivo porque recoge la capacidad institucional colombiana para brindar espacios legales y legítimos para romper con la noción de que la ciudadanía no es un actor que deba tomar decisiones por su falta de formación, cultura, debate, entre otros aspectos. Y de paso para establecer que tanto está la población, soberana del poder, dispuesta a hacer parte de esto y fortalecerlo.

## Contextualización de la investigación

En este apartado, se presentarán una serie de investigaciones previas que han abordado el tema de la participación ciudadana, la democracia, los consejos comunitarios. Estas nutrirán la presente investigación en gran medida, ya que serán el pilar sobre el cual se establecerán las bases de este trabajo investigativo.

Durante el desarrollo del trabajo investigativo se encontraron una serie de documentos, investigaciones y textos relacionados con experiencias locales que giran alrededor de la participación ciudadana y la acción comunitaria en las administraciones municipales, tomamos de referencia algunos de estos para ubicar el estado del arte de nuestro problema.

Estudiar los procesos de participación ciudadana en territorios vulnerables del pacífico es parte del ejercicio realizado por Cifuentes, A, Ardave, M, Y Velázquez J. (1993)[15], estas poblaciones a lo largo del tiempo se han caracterizado por ser comunidades aisladas y sin importancia para los entes gubernamentales, sin embargo se pretende que logren exigir sus derechos mediante acciones de participación, permitiendo el desarrollo de sus territorios, convirtiéndose con ello en ciudadanos de primera categoría, los cuales tienen poder de decisión, logrando así que los gobiernos de carácter local y regional inviertan en una región la cual se ha visto atrasada producto de las malas prácticas gubernamentales, que van en contra del interés general.

[15] Cifuentes, A, Ardave, M, Y Velázquez J. (1993). La nueva constitución y la territorialidad en el pacífico colombiano. Corporación S.O.S, Colombia, Cali.

Los autores plasman la importancia de la Constitución Política de 1991, la cual proporciona a las comunidades negras, normas diferenciadas, basada en la situación histórica de sufrimiento y explotación a la cual se vieron sometidas durante años, por otro lado se consagra en el artículo 2 que la participación es un fin esencial del Estado, por lo cual está obligado a facilitarla, promoverla y patrocinarla en todas las esferas de la vida ciudadana y étnica.

Cali es denominada la capital del pacífico, si bien la ciudad tiene indicadores de desarrollo económico y demográfico no comparable con la mayoría de ciudades de la región pacífica, hay una fuerte vinculación cultural y social entre colonias y comunidades que habitan en Cali y que participan activamente en la ciudad reivindicando sus derechos constitucionales, en este sentido el texto postula la importancia de una comunidad que se reconoce y participa conforme a las tradiciones del pacífico influyendo sobre las decisiones en nuestra ciudad de forma activa.

La aplicación efectiva de los derechos son tarea fundamental de un Estado que promueva gobiernos democráticos y transparentes, sin embargo, Colombia es país de muchos derechos y pocas acciones de cumplimiento, unos de los casos más visibles es la deficiente participación social, Alonso M, Héctor (2000) postula que la participación es una de las piedras angulares del nuevo ordenamiento constitucional de la República de Colombia[16], la participación es esencial para la democracia, la fortalece y permite que dentro de ella todos tengan capacidad decisión frente a ciertas situaciones de carácter

[16] Alonso M, Héctor (2000) Capítulo III, Participación social y democracia. En Violencia, Conflicto y construcción de paz. Editorial Premisa. PP. 35 – 47.

complejo, los ciudadanos tienen el derecho de incidir en diversas esferas como la económica, la política, administrativa y en el ámbito cultural de la nación, aunque sea delegando la responsabilidad a determinados líderes políticos mediante elecciones libres, los ciudadanos siguen teniendo la capacidad y derecho de ser parte del proceso de toma de decisiones que afecten a las comunidades.

Por otro lado desde la perspectiva jurídica, basados en los artículos 2, 40, 103, la participación en Colombia es un medio, un fin, un principio rector y un acto soberano, por lo tanto permite que todos y todas puedan, si lo desean, ser parte del proceso de toma de decisiones y control de los gobernantes, ya que una ciudadanía activa puede evitar que los gobernantes tomen decisiones que van en contra de los deseos e intereses de toda la población, sin embargo se propone que no todos los ciudadanos tienen la capacidad o preparación para ser parte del proceso de participación y vigilancia, por lo cual, este acto solo será de unos cuantos que tienen las capacidades necesarias para ser parte del ámbito público, de ahí que la participación ciudadana a pesar que es un derecho de todos se restringe a unos cuantos.

Uribe, María T (2001) hace un análisis pesimista sobre los alcances de la participación ciudadana en Colombia después de la promulgación de la constitución de 1991, para ella las ciudadanías virtuosas nunca aparecieron para recuperar la dignidad del Estado y la política, ello producto de una serie de problemáticas que se presentaron durante este periodo como la continuidad del conflicto armado, la pobreza, el desplazamiento forzado, de ahí que muchas personas a pesar de la posibilidad de participar en el ámbito público no lo hagan ya que no existen unas condiciones necesarias para ello, muchas personas sólo logran vivir el día a día, sin lograr ser parte del proceso de toma de decisiones, dándose con

ello la imposibilidad de lograr que la democracia avance y a su vez la sociedad en su conjunto[17].

La autora postula que a pesar de que con la ley 134/94 en Colombia la Democracia participativa logra tener grandes desarrollos, desde el ámbito nacional hasta el ámbito local con las JAC Y JAL, que permitiera la incidencia de la ciudadanía en el desarrollo de la gestión pública, no se logró desarrollar, ya que los ciudadanos no aprovecharon estos espacios que se abrieron en el ámbito local, de ahí que las decisiones sigan siendo tomadas por unos cuantos, dejando a un lado los intereses de miles de personas, quienes no se han organizado apropiadamente, para ejercer su derecho a participar.

Una mirada más optimista hacen Velázquez, C, Fabio y Gonzales R. Esperanza (2011), los autores mencionan que dos grandes reformas en Colombia, la descentralización política y la formalización de espacios y mecanismo de participación ciudadana, permitieron mejorar la relación Estado – Sociedad de una manera enorme[18].

El ciudadano adquirió la facultad de incidir en la gestión gubernamental y la creación de proyectos que beneficiaran a las comunidades, este hecho en el pasado era inimaginable, quienes tenían el poder debían hacerse cargo de buscar solucionar los problemas de las comunidades, bajo la lógica de arriba hacia abajo, sin embargo con el cambio de paradigma

[17] Uribe, María T (2001). Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En 1991–2001. Diez años de la constitución colombiana. Seminario de evaluación Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. PP. 191. 208

[18] Velázquez, C, Fabio y Gonzales R. Esperanza (2011). Institucionalidad participativa en Colombia. Balances y restos. En: Revista Política y Sociedad, Volumen 10, No. 18, Abril. PP 155/186

los ciudadanos podían ser parte del proceso, interactuar con la institucionalidad mediante su participación en temas concretos.

La constitución de 1991 fortaleció la participación ciudadana desde el ámbito legal, es necesario decir que se buscaba que "los ciudadanos en las diversas ciudades del país, tuvieran poder en la toma de decisiones de manera directa, de ahí que se promueva la creación de consejos y comités de participación en el plano local"[19]. Los ciudadanos podían participar en temas relacionados con el ámbito de la salud, servicios públicos, educación, desarrollo rural, control social, planeación, vivienda, seguridad y convivencia, ello con el fin de que los proyectos y políticas que se fuesen a desarrollar tuvieran esa visión única que poseen los ciudadanos, los cuales son quienes suelen vivir las problemáticas de manera directa.

Estos autores destacan que es necesario para el desarrollo de la participación ciudadana un ambiente socio político favorable y la constitución de identidades colectivas que permitan que todos busquen participar en pro de alcanzar un objetivo concreto que sea favorable para una gran cantidad de ciudadanos.

En el artículo de Velázquez, C, Fabio y Gonzales R. Esperanza, se encuentra una clasificación de los tipos de participación que pueden producirse al interior de una sociedad, a continuación se presentarán:

Participación formal: existe formalmente la participación mediante la creación de una norma, existen las instancias para el desarrollo de este ejercicio, sin embargo el gobierno no las apoya, de lo cual se deriva que los canales de comunicación entre la sociedad y el

[19] Idem

gobierno fallen continuamente, por lo cual la participación no alcanza ningún objetivo concreto.

Participación sin alas: el gobierno promueve espacios de participación siempre y cuando en estos no se desarrollen proyectos que estén en contra del orden vigente y de los preceptos ideológicos del Estado, se evita que existan contrapoderes que puedan poner en peligro la continuidad del Estado.

Participación integración y cooptación: en este tipo de participación lo autores postulan que el Estado promueve los espacios, pero se atrapa y controla a los nuevos liderazgos, ello con el objetivo de evitar disidencias al interior del sistema, en pocas palabras, los líderes son absorbidos por la maquinaria estatal, dándose con ello la perpetuación del status quo. Participación concertación: este tipo de participación se caracteriza porque se produce entre los ciudadanos y el Estado un acercamiento para la toma de decisiones de manera concertada que permite elegir la mejor opción entre las múltiples posibilidades existentes, por lo cual se da un trabajo en conjunto que aumenta las posibilidades de éxito de un proyecto concreto.

Por último los autores realizan una explicación de las fallas de la participación ciudadana en el ámbito municipal, a continuación se mencionan las dificultades que identifican los autores: existe grandes incoherencias entre las diferentes instancias de participación ciudadana, incompatibilidad entre las demandas ciudadanas y los recursos con los cuales cuenta el Estado, no se fija el alcance real de la participación dándose con ello una visión errónea sobre lo que significa participar, los intereses particulares priman sobre el interés general, existen fracturas entre los líderes sociales y las bases comunitarias

dándose con ello líderes sin legitimidad al servicio de sus propios intereses, los cuales no representa a las comunidades de las cuales hacen parte.

En el propósito de abordar teóricamente los tipos de participación que se establecieron en la constitución, es pertinente explorar a través de la democracia deliberativa como el tipo de democracia que permite ir más allá de concebir al ciudadano como un actor pasivo, sino que lo ubica como un individuo con capacidad de participar de los espacios de discusión pública y aportar en la construcción de las decisiones. Para Arendt, Hannah (2006) en la democracia deliberativa existen varias formas de toma de decisiones de carácter vinculante, en ellas la organización de agrupaciones negocian y discuten para encontrar la mejor solución posible, las cuales son desarrolladas en diferentes espacios como instituciones públicas, asambleas de carácter general en estas participan ciudadanos y asociaciones o colectivos, las cuales propenden por el bien común, es decir que la organización tiene un sentido superior se pasa de los intereses particulares al interés general.

Arendt comprende la democracia deliberativa como la toma colectiva de decisiones, una participación de todos los que han de ser afectados por la decisión, desde su visión las decisiones con legitimidad son producto de las construcciones sociales.

Desde la visión de esta escritora la democracia deliberativa es "un modelo democrático en el cual las decisiones colectivas de gobierno tienen que sustentarse en la deliberación racional y pública de los individuos"[20], si este elemento no se presenta no se está frente a una democracia deliberativa realmente. Continuando en esta línea de pensamiento, se

[20] Arendt Deliberando sobre la democracia Deliberativa. Los problemas de la deliberación Pública. Acta republicana. Política y sociedad. Año 5 Numero 5. Pp. 55

postula que las decisiones son tomadas mediante la agregación de intereses de los diferentes grupos, dejando atrás las prácticas elitistas que sólo permitían que unos cuantos tuviesen el poder para decidir sobre los asuntos de una gran mayoría.

Por otra parte se encuentra los componentes de la deliberación, entre los cuales encontramos la argumentación, procesos inclusivos y públicos, libres de coerción externa e interna, desarrollados de forma racional, formalizando acuerdos, abarcando todos los asuntos posibles de regulación pública, creación de consensos mediante, la interpretación de preferencias de la ciudadanía.

Se establece la necesidad de promover dentro de la organización social, la cual está compuesta por ciudadanos de diferentes categorías todos y todas tengan el derecho de ser escuchados que sus exigencias sean iguales a los demás sectores de la sociedad que poseen condiciones de vida más adecuadas, además la necesidad de que existan varios espacios de deliberación pública que logren atraer a los diversos sectores sociales para la construcción de acuerdos.

Marti M, José Luis (2001) realiza un análisis al modelo de la democracia deliberativa trabajado por el filósofo político Jon Elster, el autor presupone que la democracia deliberativa es un modelo que surge con la pretensión de armonizar las dos grandes tradiciones teóricas modernas de la democracia existente, por un lado tenemos la democracia liberal y la democracia republicana, en esta nueva forma de democracia se

reivindica el papel de la deliberación pública en el proceso de toma de decisiones dentro de las sociedades[21].

En primer lugar tenemos que en el modelo de democracia liberal, la toma de decisiones se desarrolla de una manera lógica de acuerdo a los intereses particulares que se presentan dentro de la sociedad, no se da un proceso previo para la formación de las preferencias, el único mecanismo para conocer la voluntad general es la agregación de preferencias por parte de la ciudadanía sobre ciertas situaciones concretas.

En el modelo republicano, la negociación para la toma de decisiones se realiza de manera apasionada, existen grupos en discordia o conflicto sobre qué decisión debe ser tomada frente a un asunto concreto, sin embargo suelen presentarse en los procesos de negociación que una de las partes tiene más poder o influencia que la otra, por lo cual sus intereses o preferencias logran prevalecer frente a la contraparte.

Por último en el modelo de democracia deliberativa, el proceso de toma de decisiones se da mediante un proceso argumentativo, mediante un constante diálogo, de forma racional dejando a un lado, posibles formas de violencia.

El proceso de discusión racional se realiza de manera previa, antes de tomar una decisión final, buscando por medio de la razón e imparcialidad la transformación de las preferencias de los demás miembros de la comunidad, se tiene la pretensión que la voluntad de todos coincida para lograr desarrollar una serie de acciones concretas.

---

[21] Marti M, José Luis (2001). Democracia y Deliberación. Una reconstrucción del Modelo de Jon Elster. Revista de Estudios Políticos (Nueva época). Núm. 113 Julio- septiembre.

En este orden de ideas la definición de democracia deliberativa de Elster es la siguiente, "la toma de decisiones, es de carácter colectivo con la participación de todos aquellos que sean afectados por la decisión, esta debe ser tomada mediante argumentos ofrecidos los cuales sean racionales e imparciales, por lo anterior se puede decir que se está frente a un verdadero proceso deliberativo. Todos los miembros de la sociedad son sujetos de deliberación, estos pueden actuar en los diversos órdenes de la nación, ya sea en el ámbito Nacional, Departamental, Municipal, comunal, si y solo si buscan la consolidación de procesos de toma de decisiones.

En pocas palabras la deliberación debe tener como fin máximo, la consolidación de propuestas políticas que terminen en una decisión pública concreta o un proyecto social, que tenga como fin el mejoramiento de la sociedad. Es preciso decir que algunos temas no pueden ser tratados en el ámbito de la deliberación pública, como la constitución y normas esenciales para la vida en conjunto.

Siguiendo esta línea bibliográfica Roitman Marcos, hace un estudio donde presenta una relación entre la democracia y la ciudadanía en este documento se postula como dentro de la democracia existe espacios que permiten escuchar y conocer los deseos o preferencias de los miembros de la sociedad, además brinda una serie de derechos y libertades que permiten que exista un equilibrio e igualdad entre los ciudadanos en el ámbito de toma de decisiones[22].

[22] Roitman, Marcos (2006). Democracia y ciudadanía civil. En población: Osal, Observatorio Social de América Latina, Año VII. No. 20, Clacso, Argentina.

En los sistemas democráticos impera la comunicación, en ella es posible que existan múltiples sectores que se encuentran para el diálogo de diversas situaciones o fenómenos, frente a determinados problemas pueden estar en un mismo espacio desde grandes líderes económicos, hasta ciudadanos del común, los cuales buscan encontrar soluciones frente a problemas específicos de las comunidades.

Desde la visión de Roitman los ciudadanos tienen un gran papel dentro de los procesos democráticos, estos son la base del sistema gracias a ello se mantiene a lo largo del tiempo, dentro de este sistema se entregan derechos y beneficios, por lo cual suelen protegerla y promoverla de diferentes maneras para que no deje de existir. Desde la visión de este autor "la democracia es una práctica social, una forma de vida, sino se ejercita no existe es decir, la democracia es una práctica plural de control y ejercicio del poder desde el deber ser del poder, en esta se deben asumir la responsabilidad de los actos que se realizan, no hay eximentes, es un proyecto político fundado en la ciudadanía plena, que busca la construcción del bien común"[23], es preciso mencionar que si los ciudadanos se alejan de los procesos democráticos esta puede perder su legitimidad y su rumbo, de ahí que sea necesario que los ciudadanos trabajen en procura de mejorar las sociedades. Por último se plantea que la cooperación entre ciudadanos es fundamental para lograr influir en la toma de decisiones, si esto no se presenta el gobierno de turno, no tendrá en consideración sus preferencias.

Para Robert Dahl en las democracias la forma como se deben tomar las decisiones es por medio de la participación, en este sistema todos somos iguales y estamos calificados para

[23] Idem

aportar en los procesos que se dan al interior de las sociedades. La participación debe ser garantizada por los gobernantes, esto permite que los ciudadanos puedan tomar decisiones sobre los programas y políticas públicas con base en la deliberación de los sectores que componen a la sociedad, los cuales son heterogéneos y opuestos en las preferencias e ideas respecto a cómo debe ser desarrollada la sociedad en su conjunto.

La democracia brinda igualdad política a todos los ciudadanos, esta brinda voz y voto influyente a todos los ciudadanos, este proceso requiere más que reconocimiento, necesita una serie de garantías institucionales, con el fin de que las decisiones que sean adoptadas se logren materializar prontamente.

Sobre la definición de democracia Giovanni Sartori establece que la democracia política la cual hace referencia al Estado y al gobierno, como creaciones artificiales que tienen como fin mejorar la calidad de vida de los hombres y mantenerlos bajo control, por otro lado tenemos la democracia social la cual puede ser considerada como un modo de vivir, una condición propia de las sociedades modernas, son ciudadanos que se autogobiernan y apoyan el sistema para que este logre seguir vigente[24].

Desde la visión de este autor los ciudadanos son la piedra angular de las democracias, ellos son quienes tienen el verdadero poder, ellos mandan y tienen la última palabra sobre diversos asuntos, eligen representantes políticos y castigan a quienes no logran desarrollar sus funciones adecuadamente mediante el voto de castigo.

[24] Sartori, Giovanni (2003) Capítulo I, Definir la Democracia. En ¿Qué es la democracia?. Editorial Taurus. Pp. 13 – 30

La titularidad del poder al interior de las democracias es de los ciudadanos pero estos suelen otorgarlo temporalmente a unos representantes políticos, pese a ello estos deben asegurarse de lograr controlarlos mediante estrategias de vigilancia y control continuo. Desde la visión de Sartori el poder es legítimo al interior de las democracias si y solo si es investido desde abajo, es decir si es un deseo de los ciudadanos, los cuales libremente optan por unos cuantos hombres en el juego de la competencia política y electoral que suele darse cada periodo de tiempo.

Este recorrido por diferentes conceptos e investigaciones concluye con dos estudios sobre consejos comunitarios, el primero de ellos en Guatemala, Gomez, Mario R (2007) realiza un desarrollo investigativo minucioso sobre los consejos comunitarios de desarrollo que se implementaron en Guatemala, los cuales dotaron a las comunidades del poder en el ámbito de la planificación, promoción y ejecución de proyectos, planes y programas de desarrollo, dándose con ello un restablecimiento de las relaciones con el gobierno local y central que permitieron mejorar las condiciones de vida de miles de ciudadanos.

Los consejos comunitarios se pueden entender como "instituciones de desarrollo público creadas para organizar las comunidades promocionando la participación de los habitantes en la búsqueda y la promoción de su desarrollo, así mismo dar seguimiento a la ejecución de la obra o servicios públicos respectivo, que materialicen la satisfacción de necesidades prioritarias"[25]

[25] Gomez, Mario R (2007).Análisis jurídico de los consejos comunitarios de desarrollo como un mecanismo para la descentralización administrativa del Estado Guatemalteco. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, pág

En otro orden de ideas se realiza una explicación histórica sobre el origen de los consejos comunitarios, estos aparecen en el siglo XVI, y se asocian a poblaciones indígenas o autóctonas, desarrollándose en pequeños territorios, en ellos habían claras jerarquías, la división social era muy marcada, de ahí que se pudiera realizar de forma clara el desarrollo y la solución de las problemáticas internas, es necesario plantear que debido a la incidencia de la corona española surgieron nuevas figuras políticas al interior de estos territorios, como los caciques, cacique gobernadores, gobernador indígena. En pocas palabras en este contexto histórico el poder se encontraba descentralizado y estaba en manos de las comunidades indígenas.

Estos consejos comunitarios propios de las comunidades indígenas fueron desapareciendo con el transcurso del tiempo, el ordenamiento social se jerarquizó y el poder se centralizó a pesar de la posibilidad de elegir gobernantes en los distintos territorios. Sin embargo estos se retomaron nuevamente por las necesidades gubernamentales del momento, eran necesarios para el desarrollo de los diversos territorios de la nación donde se presentaban problemáticas, los consejos locales de desarrollo se encargaron de dar vida a la participación ciudadana en el ámbito local, estos espacios son institucionales y permitieron recuperar el sentir de la comunidad y su capacidad de acción para solventar una serie de problemáticas que se dan dentro de las comunidades, las cuales afectan la calidad de vida de quienes habitan ese espacio, las ideas y propuestas de la ciudadanía serían tomadas en cuenta para ejecutarlas prontamente por la administración local.

Por otro lado se establece que los consejos comunitarios buscan la integración institucional permitiendo la incidencia y construcción comunitaria de formulación de

políticas, planes y programas de acuerdo a sus necesidades socio – políticas y económicas, estos se convierten en insumos que llegan a instancias con mayor poder las cuales pueden tenerlos en cuenta y posteriormente implementarlos, dándose con ello una verdadera acción frente a los problemas.

Se determina mediante casos concretos los avances en diferentes territorios de Guatemala, gracias a la gestión de los consejos locales de desarrollo, que han permitido hacerle frente a los diferentes problemas que existen desde la pobreza, falta de escuelas, mínimos niveles de seguridad.

El segundo estudio es una revisión a los principales consejos comunitarios de la región del Valle del Cauca y del Cauca, se realiza una explicación minuciosa sobre la relación existente entre la esclavitud, las comunidades negras y los consejos comunitarios como un espacio de encuentro para la resolución de problemas y conflictos internos de la comunidad, como estos espacios han logrado perdurar desde tiempos de la esclavitud hasta la modernidad. Se puede decir que los consejos comunitarios son una construcción que permite la cooperación entre todos los miembros de una comunidad para mejorar las condiciones de vida, mediante la creación de estrategias que permitan solventar problemas específicos.

Esta investigación llevada a cabo por el Incoder en alianza con la Universidad javeriana en el 2013, determinó que los consejos comunitarios están estrechamente relacionados a las comunidades afrocolombianas, las cuales administran sus territorios y afrontan sus problemáticas de manera conjunta de la mejor manera posible, estas poseen una cosmovisión diferente a los demás ciudadanos de Colombia por lo cual tienen una manera

única de entender los problemas y resolverlos de una manera idónea para el mejoramiento de los lazos comunitarios[26].

En resumen, queda clara la importancia de la cohesión social y unión de estas comunidades que desde tiempos remotos han enfrentado problemas, pero han logrado sobrevivir a ellos gracias a la unión de sus acciones para alcanzar la libertad en un primer momento, proteger sus tierras y conseguir posteriormente la satisfacción de sus necesidades básicas para lograr tener una vida digna, a pesar del olvido de los administradores del poder político.

Para continuar con el desarrollo de los temas centrales de esta investigación y teniendo en cuenta la amplia literatura existente sobre los asuntos que aquí se abordan, se pretende a partir de ahora profundizar en el marco teórico a través de conceptos como la democracia, la participación ciudadana, la toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas, por último, consejos comunitarios desde la perspectiva de diversos autores que trabajan estos temas.

El tema de la democracia ha sido trabajado a lo largo de la historia de la humanidad, es un concepto el cual posee diversas definiciones, este ha mutado a lo largo del tiempo, en el presente escrito desarrollaremos algunas nociones principales sobre la democracia que han sido desarrolladas en los últimos años.

La democracia es una forma de gobierno la cual tiene como pilares de su fundamentación la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos, cuando es instaurada

[26] Incoder (2013) Procesos de fortalecimiento territorial a consejos comunitarios. Norte, centro y capitanías del cauca y sur del valle. Historias locales. Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

dentro de un territorio cuenta con legitimidad es decir la aceptación de la mayoría de los ciudadanos, hacia esta forma de gobierno, por otra parte se caracteriza por tener un sistema de elecciones que permite la elección de nuevos detentores del poder político, los cuales dispondrá de él durante un periodo de tiempo limitado, es necesario decir que el poder político se traslada del pueblo hacia unos cuantos ciudadanos, estos deberían promover mediante sus acciones el bienestar de los miembros de la sociedad, debido a que cuentan con el poder para desarrollar una serie de proyectos y programas que tengan como fin promover niveles de vida más elevados.

En las antiguas sociedades donde germinó la democracia, siguiendo la visión de Robert Dahl, esta era una parte esencial de la vida de todos los ciudadanos libres, todos tenían el deber de participar en el proceso de toma de decisiones y de encontrar soluciones a los problemas más apremiantes, mediante la realización de asambleas o consejos en los cuales los argumentos e ideas debían ser escuchados.

Sin embargo con el paso del tiempo esta práctica fue quedando en el olvido, producto del crecimiento de la población, además que nuevas personas hicieron parte del demos, por lo cual este proceso de deliberación abierta se fue tornado casi imposible de realizar con la cantidad de hombres que deberían hacer parte de él, por lo anterior se pasa de un sistema de participación directa a un sistema con una forma de participación indirecta entregando esta responsabilidad a otras personas, que contaran con ciertas facultades, además que con ello el proceso de toma de decisiones y la forma de guiar la ciudad queda en manos de unos cuantos hombres que dispondrían de todo su tiempo, para trabajar en busca de satisfacer las necesidades de la población de ese territorio, es pertinente plantear que esta transición no se da de la noche a la mañana, fue un largo proceso en la historia de la Democracia.

Continuando en esta exposición sobre la democracia es adecuado mencionar que el momento en el cual la Democracia se expande a nivel mundial es en el siglo XX, sin embargo no se logran democracias perfectas y equilibradas éstas van creciendo y mejorando dentro de cada país, con el transcurrir del tiempo y diversos gobiernos de corte Democrático, las instituciones, los partidos políticos se fortalecen proporcionando a los ciudadanos opciones ideológicas, algunos plantean que la causa de la expansión de la Democracia a nivel mundial se debe a las fallas y debilidades que presentaban los otros sistemas políticos, "las principales alternativas a la democracia –de origen antiguo o moderno– sufrieron fallas políticas, económicas, diplomáticas y militares que en gran medida disminuyeron su atractivo. Con la victoria de los aliados en la Primera Guerra Mundial, los antiguos sistemas de la monarquía, la aristocracia y la oligarquía dejaron de ser legítimos. Después de la derrota militar de Italia y Alemania en la Segunda Guerra Mundial, la nueva alternativa del fascismo también se vio desacreditada, como lo fue el comunismo de estilo soviético luego del colapso económico y político de la Unión Soviética en 1990-91. Fallas similares contribuyeron a la desaparición gradual de las dictaduras militares en América Latina en los años ochenta y noventa" (Robert Dahl, pág.31, La democracia).

La democracia se convierte en el sistema político predominante a nivel mundial, en esta se promueven derechos y se busca garantizarles a través de diversos mecanismos, es necesario mencionar que en la democracia moderna todos y todas son sujetos políticos, los ciudadanos tienen el deber y derecho de ser parte del proceso político, su papel no culmina en el simple acto de votar y elegir un representante político, su tarea va más allá si desean pueden vigilar la función gubernamental, ser veedores de los procesos de toma de

decisiones y participar en la toma de decisiones de interés general cuando se estén realizando los planes de acción o proyectos para determinadas comunidades, en pocas palabras los ciudadanos se convierten en agentes participativos, siempre y cuando existan los canales de comunicación apropiados y espacios que permitan esta acción por parte de la ciudadanía, " los ciudadanos para asegurar el control final del sistema político, es esencial que promuevan espacios y conductos de comunicación, forzar a las elites a mantenerse en contacto con la población y facilitar a los ciudadanos, por todos los medios posibles, volverse activos si así lo deciden, en este sentido es esencial la preparación moral de los ciudadanos para sostener la posibilidad misma de participar en los momentos decisivos e importantes que se den en el futuro venidero" (La participación ciudadana en la democracia, pág. 23)

Para Finalizar este apartado sobre la visión que tenía Robert Dahl sobre la Democracia este plantea que es un sistema político el cual no es perfecto producto de la incapacidad del ser humano de crear instituciones de carácter perfecto posee una serie de defectos o errores que con el tiempo mejoran, la democracia se caracteriza por la defensa de los derechos humanos, es el único sistema que propende el bienestar colectivo y promueve la búsqueda de la felicidad individual de cada persona, se fundamenta bajo el deseo de los ciudadanos de vivir en libertad y con una serie de garantías para vivir en paz, es necesario mencionar que dentro de las democracias impera la pluralidad de ideas e intereses, pero el mayor objetivo es vivir en condiciones apropiadas, para ello es necesario una gestión idónea de quienes poseen el poder político, los cuales han sido previamente, elegidos mediante elecciones libres.

Después de haber presentado de manera mínima algunos aspectos de la Democracia desde la visión de Dahl, es necesario presentar algunos elementos sobre la Participación Ciudadana.

La participación ciudadana desde la visión de Guillen, Sáenz, Badii, puede ser percibida como la serie de acciones que desarrollan las personas para afectar la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas, con el fin de lograr influir en el destino y desarrollo de los programas o proyectos que se gestan al interior de las diversas instituciones políticas que hacen parte de la democracia, como por ejemplo las dependencias gubernamentales que desarrollan políticas públicas sobre un sector concreto ejemplo en el campo de la salud, educación, cultura, ambiental.

Para el señor Carlos Pérez Brito la participación ciudadana es fundamental para el desarrollo de las ciudades, debido a que gracias a esta acción de la ciudadanía aumenta la legitimidad dentro del sistema político, los niveles de transparencia se elevan producto de la constante supervisión y vigilancia de los ciudadanos activos hacia quienes detentan el poder político y por último la rendición de cuentas del gobierno hacia la sociedad, lo cual es fundamental para lograr una estabilidad al interior de las sociedades.

Por otra parte la participación permite el desarrollo sostenible de las sociedades, ello se deriva de la acción de ciudadanos activos y comprometidos, los cuales se movilizan para buscar el beneficio colectivo de diversas comunidades, la participación ciudadana se caracteriza por el hecho de que se buscan alcanzar objetivos que favorezcan sectores de la población no solo a unos cuantos, dejando a un lado los intereses particulares de determinadas personas.

Desde la visión de Pérez la participación ciudadana puede ser en algunas ocasiones truncada, ello se puede deber a los intereses egoístas de impedir que los ciudadanos se acerquen al proceso de toma de decisiones, dándose con ello una vulneración del derecho de los ciudadanos de participar de los asuntos del Estado. También el Estado puede permitir la participación ciudadana de manera restringida o mínima, al finalizar el proceso de deliberación por parte de la ciudadanía no se tiene en consideración las opiniones e ideas emitidas por los ciudadanos del común, dándose con ello un engaño a la ciudadanía, generando un proceso de toma de decisiones de arriba hacia abajo, es decir de la administración gubernamental toma decisiones sin tener presente las ideas de los ciudadanos.

En otro orden de ideas los ciudadanos son quienes gestionan el acto de participar dentro de las ciudades y la administración municipal, ello lo hacen producto de las necesidades y problemáticas que surgen al interior de sus comunidades, de ahí que se vean en el deber de realizar diversas acciones para ser escuchados por la administración pública, la cual debe propender por encontrar soluciones a los problemas de estos ciudadanos organizados que muestran ante quienes poseen el poder.

Es necesario mencionar que los ciudadanos logran alcanzar sus objetivos o metas, si logran organizarse y movilizarse de manera armónica para presentar sus necesidades de manera respetuosa ante las autoridades competentes, ellos lo hacen con el fin de alcanzar un beneficio de carácter global, lo anterior puede compararse con la teoría de la acción colectiva la cual establece que toda acción conjunta que persigue unos intereses comunes y que para conseguirlo desarrolla unas prácticas de movilización concreta o estrategias de presión.

Para el autor Jhon Booth el fenómeno de la participación ciudadana en América Latina se basa en cálculos racionales, es decir las personas participan únicamente si se presentan unos objetivos definidos y si existen mecanismos institucionalizados que permitan alcanzar esos objetivos, es decir que existan espacios que permitan la interacción entre ciudadanos y detentores del poder político o funcionarios públicos, los cuales pueden ayudar a que estos objetivos iniciales sean una realidad.

En el marco de la Procuraduría General de la Nación la participación ciudadana para esta institución, significa "decidir junto con otros", esta es una acción política a la cual tienen acceso todas las personas del territorio colombiano, mayores de edad es decir quiénes son ciudadanos, además también es un derecho y un deber el cual está consagrado en la constitución política de Colombia.

Por otra parte la acción de participar requiere ciudadanos que tengan la capacidad de expresar sus necesidades de manera adecuada frente a las autoridades y posteriormente tener la facultad de establecer prioridades entre las problemáticas para lograr que quienes tengan el poder busquen solucionar estas, este ejercicio es necesario dentro del grupo de ciudadanos activos para lograr tener un consenso sobre qué problema debe ser tratado prioritariamente.

Este acto de participar libremente en el ámbito público por parte de los ciudadanos, es esencial para la construcción de una mejor sociedad, ello es debido a que quienes tienen el poder en muchas ocasiones no son conocedores de todos los problemas que se presentan al interior de las comunidades de los ciudadanos, por lo cual es necesario que los ciudadanos se han tenidos en cuenta por parte de los gobernantes y funcionarios que toman decisiones

de carácter local, como las políticas públicas, es vital que quienes van a gozar de una política pública pueden participar en la construcción de ellas mismas.

El fenómeno de la participación ciudadana permite un diálogo directo entre el ciudadano común y la administración pública, los intermediarios pueden distorsionar los intereses de cada una de las partes, por lo tanto, el encuentro entre las partes permite la creación de programas y proyectos que conduzcan a aumentar los niveles de calidad de vida al interior de las ciudades.

Para finalizar es idóneo mencionar que en Colombia existen instrumentos y espacios institucionalizados que permiten la libre participación de los ciudadanos en el ámbito público, la participación no solo es el hecho de votar en elecciones periódicas, sino que va más allá, consiste en ser parte de la toma de decisiones de interés general que afectan a todos y todas, aunque el poder político ha sido entregado a unos cuantos el poder soberano reside en el pueblo.

La toma de decisiones en el ámbito las políticas públicas es un tema el cual ha sido abordado a partir del siglo XX, por diversos estudiosos del tema de la ciencia política y la administración, debido a la importancia de la toma de decisiones para el desarrollo de programas que permitan el desarrollo de las sociedades democráticas, los programas y proyectos buscan solventar una serie de problemas sociales que afectan a cientos de ciudadanos en diversos contextos, es necesario mencionar que la administración pública o gobierno siempre está tomando decisiones que afectarán a los ciudadanos de manera positiva o negativa producto de los efectos colaterales de las decisiones tomadas.

Para el teórico David Easton las decisiones son resultados del sistema político mediante el cual las soluciones son distribuidas dentro de una sociedad de la mejor manera posible,

desde su visión el sistema político es el encargado de tomar las demandas de la ciudadanía y solventar los problemas de mayor gravedad que perjudican a los ciudadanos, buscando con ello mejorar los niveles de vida de los ciudadanos.

Es necesario mencionar que el proceso de toma de decisiones es complejo, producto de que siempre se busca alcanzar un objetivo determinado, por lo cual este proceso requiere de tiempo, análisis de la información para lograr escoger el camino o alternativa más apropiada que permita alcanzar el objetivo determinado, teniendo presente el paradigma de costo – beneficio, ello producto de que los recursos económicos son escasos dentro de las administraciones públicas y se debe buscar utilizar de la mejor manera los recursos para alcanzar los máximo beneficios posibles, además dentro del proceso de toma de decisiones se encuentran actores claves como los funcionarios públicos o burócratas los cuales pueden tener el conocimiento desde la administración pero en algunas ocasiones carecen de la visión objetiva de los ciudadanos que son quienes sufren las problemáticas día tras día, por ello las decisiones tomadas de arriba abajo para implementar programas y proyectos carecen de aceptación debido a que se deja a un lado la ciudadanía, la cual debería tener un elemento central dentro del proceso de toma de decisiones, ya que tienen información relevante para aportar y están más dispuestos a aceptar un proyecto en el que hayan participado.

Siguiendo esta idea cuando las decisiones son erróneas o no logran alcanzar el objetivo determinado, deben ser evaluadas y reestructuradas para lograr disminuir la problemática que se presenta al interior de la comunidad, es adecuado mencionar que no todas las decisiones y por ende los programas o proyectos que se derivan de ellas son perfectas o imperfectas al ser realizadas por ser seres humanos tienen elevadas probabilidades de éxito

o fracaso; además que el contexto donde son implementadas desarrolla un papel de gran importancia este puede ayudar a su ejecución o ser la causa de inadecuada ejecución.

El autor Michael Bracher, postula que el entorno operativo afecta los resultados de las decisiones directamente, aunque también influye en la elección de otras opciones para lograr alcanzar las metas trazadas cuando un programa fallado, lo anterior pone en evidencia como en el ámbito de la toma de decisiones siempre se está en un proceso de mejoramiento y búsqueda de las decisiones más racionales y efectivas.

En otro orden de ideas el proceso de toma de decisiones que tiene una relación directa con las políticas públicas o programas que se ejecutan dentro de una ciudad, suele involucrar procesos tanto individuales como colectivos, los primeros son desarrollados por los especialistas es decir por los miembros del gobierno, los cuales analizan la situación problema que desean solucionar, visualizan una serie de alternativas para solucionar el problema de la mejor manera, estos se encargan de prever la cantidad de recursos que se deberían utilizar, el personal profesional necesario y los tiempos de ejecución del proyecto. El proceso colectivo se caracteriza por la participación activa de la ciudadanía la toma de decisiones como ella es la destinataria de la decisión debe estar en el proceso de formulación de la decisión que será ejecutada próximamente, por ello debe ser una voz activa,  escuchada por los funcionarios públicos para lograr tomar la decisión más idónea que logre satisfacer los deseos de los ciudadanos y que sea la más viable económicamente. El autor Sídney Verba postula que los gobiernos toman decisiones siguiendo la regla de la racionalidad Medios – Fines, buscando elegir la alternativa que le permita lograr mejor los fines, sin embargo bajo esta lógica suelen cometer errores debido a que eligen inapropiadamente los medios dándose con ello que no se logre alcanzar el fin deseado,

agudizando la problemática que afecta a los ciudadanos, de ahí que sea necesaria la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, ya que muchas veces las decisiones son tomadas de arriba hacia abajo (Top Down), es decir son tomadas desde los administradores públicos y sus burocracias sin siquiera conocer el problema realmente, solo tienen un conocimiento mínimo sobre él, producto de la reflexión intelectual, por lo cual tienen altas probabilidades de no resolver completamente la problemática ya que cada caso es diferente y tiene elementos únicos propios del contexto donde se presente, se puede decir que estas soluciones son temporales o para salir del paso sobre ese problema que preocupa a la sociedad.

Para el señor Guy Peters, la perspectiva de abajo hacia arriba (Bottom Up), en la cuestión de toma de decisiones y políticas públicas, tiene una gran importancia los niveles más bajos de la sociedad en las futuras decisiones que serán tomadas por las organizaciones gubernamentales, los miembros de la sociedad logran transmitir específicamente sus necesidades a los miembro del gobierno que están en contacto con la sociedad, es decir los funcionarios de bajo nivel que deben acudir a los diferentes sectores sociales, mientras que las capas superiores del poder se encuentran más alejadas de la realidad política cotidiana, es decir de la vida diaria de miles de habitantes con sus problemáticas, de ahí que estos funcionarios logren transmitir las necesidades de la población y crear espacios de acercamiento entre la comunidad y las altas esferas del poder político para llegar a acuerdos consensuados que mejoren las condiciones de vidas de estas personas.

En las democracias actuales se están abriendo mayores líneas de participación ciudadana, lo cual favorece la participación de los grupos directamente afectados por una política pública o por una decisión concreta tomada por la administración, dejando a un

lado a la población general la cual no tiene una idea clara sobre la problemática y el plan de acción que se están desarrollando, lo anterior permite un diálogo o acercamiento directo entre un grupo de ciudadanos específicos y la administración, los cuales buscarán la mejor solución a la problemática que se presenta en la comunidad, en pocas palabras los ciudadanos están adquiriendo mayores poderes en el proceso de construcción y toma de decisiones.

En síntesis puede decirse que el proceso de toma de decisiones no es solo un proceso de recolección de información, análisis de esta y procesamiento para la elaboración de unas posibles soluciones para solventar una problemática, por parte de quienes tienen el poder político o son parte de él, sino que es un asunto social, el cual debe involucrar a la ciudadanía, se deben crear espacios de deliberación que permitan el acercamiento de los ciudadanos corrientes al proceso de toma de decisiones, "existe evidencia de que una mayor participación puede mejorar realmente la calidad de las decisiones que se tomen" ( Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo, Guy Peters, pág. 262).

Cambiando de objeto de exposición es momento de adentrarnos en el campo de los consejos comunitarios esta figura la cual fue creada a nivel comunal hace muchos años antes de ser una figura institucionalizada por parte de la administración pública, tenía como finalidad dirimir los problemas o situaciones complejas que se presentaban al interior de las comunidades rurales, es necesario decir que esta forma de organización surge producto del olvido de la administración gubernamental de ahí que se unieran los ciudadanos para solventar de manera autónoma sus problemas.

En la República de Colombia los consejos comunitarios en una primera instancia eran desarrollados por las comunidades afrocolombianas, con la ley 70 de 1991 se busca que ellos desarrollen sus problemas de territorio de manera interna dentro de sus consejos comunitarios, sin embargo con el paso del tiempo esta figura fue convertida por la administración gubernamental en una herramienta participación ciudadana, institucionalizando los consejos comunitarios como un mecanismo de comunicación, se proporcionó a las comunidades urbanas y rurales la posibilidad de organizarse, realizar estos consejos comunitarios con el objetivo de priorizar sus necesidades y presentarselas a las autoridades competentes para iniciar un proceso de construcción de acuerdos que permitieran solventar estos fenómenos que se presentaban al interior de las comunidades, en pocas palabras los consejos comunitarios son espacio de diálogo en primer lugar entre ciudadanos y posteriormente entre ciudadanos y funcionarios del gobierno que buscan mediante diversas acciones mejorar los niveles de calidad de vida y bienestar de los miembros de la comunidad

Es momento de mencionar específicamente que son los consejos comunitarios, para Maro Rodríguez son instituciones de desarrollo público creadas para organizar las comunidades, promocionar la participación de los ciudadanos y dar seguimiento a las obras en ejecución, se puede decir que desde su visión los consejos comunitarios pasan a ser un escenario para la construcción de consensos y seguimientos a las obras que son ejecutadas por la administración pública, es decir la ciudadanía se convierte en un vigilante de la acción gubernamental que vela por la adecuada ejecución del proyecto.

En el ámbito colombiano los consejos comunitarios son espacios que generan encuentros entre los integrantes del gabinete municipal, los líderes barriales, habitantes de

la comuna, lo anterior promueve la participación ciudadana de carácter activo en el proceso de toma de decisiones que se adelanta, es pertinente mencionar que entre la comunidad y los funcionarios públicos se adelantan reuniones previas con el fin de lograr establecer diálogos que permitan la adecuada toma de decisiones frente a situaciones concretas. Los espacios de los consejos comunitarios son brindados por la institucionalidad local y regional, lo cual aumenta la legitimidad de los gobernantes de turno.

En otro orden de ideas los consejos comunitarios son espacio de deliberación y diálogo en los cuales se deben priorizar las necesidades y problemáticas de mayor complejidad que se presentan al interior de la comunidad, para lograr avanzar prontamente con los funcionarios en el proceso de elección de posibilidades y así avanzar en el desarrollo del territorio.

# 1. Desafíos y oportunidades de la democracia, la participación ciudadana y los consejos comunitarios en el ámbito local

En el presente capitulo se trabajara los conceptos de democracia, participación ciudadana o democracia deliberativa y consejos comunitarios, estos estructuran una temática de carácter jerárquico que va desde lo general hasta lo particular. Recaen igualmente términos que, aunque no serán el tema principal, si deben ser tenidos en cuenta para elaborar argumentaciones coherentes, como el de política, Estado, gobierno, sociedad civil, ciudadano, gobernabilidad, si los individuos son sociales por naturaleza, los conceptos también se relacionan de alguna u otra forma, por lo que su mención es justificable e imprescindible, para lograr tener unos mínimos sobre la significación de estos en las sociedades modernas.

Los temas dedicados a la democracia y todo lo que se desprende de él son amplios, convoca a un sin número de actores que la defienden o que, en su defecto, la critican. Lo cierto es que, serán temas que seguirán teniendo interés académico, político, económico, cultural, social, etc., hasta el día en que la humanidad llegue a su fin. La lucha por establecer un orden social racional permitirá que, en este caso, como lo hace el presente escrito, sigamos creyendo en que todo lo que esté relacionado con la democracia será bienvenido y defendido a plenitud, así su funcionamiento no sea del todo, como teóricamente (idealismo), se ha propuesto.

Entre los temas que son de nuestro interés, lógicamente del que hace parte la democracia[27] en esencia, se desprenden unos que desde la antigua Grecia, pasando por la Roma en el año 30 D.C., las Ciudades-Estado italianas del año 1110 D.C., y los nuevas formulaciones teóricas y prácticas derivadas de la Francia del siglo XVIII y la revolución Norteamérica, aún siguen teniendo vigencia investigativa en el siglo XXI (González; 2010). La participación ciudadana, que se circunscribe en lo que denominan democracia deliberativa, que para nosotros es más completa que hablar de democracia participativa (la segunda cae dentro de la primera) y los consejos comunitarios, como figura institucional que desarrolla todo el factor práctico de la democracia en lo local, son los tres temas que acompañan el siguiente escrito académico.

Nos situamos, esencialmente, en argumentaciones que se circunscriben a partir de mediados del siglo XX e inicios del siglo XXI, eso no quiere decir que las apreciaciones de los autores sean totalmente nuevas. Más bien, contextualizan y dan un toque personal a los avances realizados de grandes teóricos que son indispensables como bibliografía; imposible de omitirlos. Intentamos no crear un escrito difícil de comprender, con conceptos complejos que desinteresen al lector. Queremos mostrar argumentaciones sencillas, básicas, digeribles, permitiendo entender lo que realmente se requiere mostrar cómo trabajo académico y como un gran aporte social para la compresión de los fenómenos sociales que siempre acompañará a la sociedad civil.

[27] Roitman (2006) en "D*emocracia y ciudadanía civil*" expresa que la democracia no es más que un invento, por medio del cual se elaboran y aplican normas, muy o poco elaboradas, por representantes políticos para darle validez a las decisiones de la población. Democracia que puede ser identificada con cualquier mecanismo.

En el caso de la "Democracia", se pretende por parte de las elites que la ciudadanía crea fácilmente que solo son elecciones y que en ella solo participan partidos políticos que luchan por el poder político, sin embargo la Democracia es más que ello en esta existe la posibilidad de concertar necesidades de las comunidades y las políticas del Gobierno local para lograr el desarrollo de los ciudadanos. En esta forma de gobierno se abordan temas que van desde su monitoreo[28] (que a medida que el Estado y la administración pública se fueron modernizando, especialmente en América Latina, toca temas como las políticas públicas, las libertades civiles y políticas, etc.), pasando por la forma en cómo se toman y se estructura jurídicamente las decisiones[29], entre otros aspectos y muy profundos, hasta aspectos relacionados con las grandes críticas y retos a los que se debe poner atención (titularidad del poder, control a los controladores, soberanía popular, diversidad y pluralismo, restricciones a la participación, etc.).

Para el caso de la "participación ciudadana" (segundo concepto), a diferencia del anterior concepto, si es más compleja su lectura porque lo relacionamos con el término y/o modelo de "democracia deliberativa". La razón que nos llevó a plantear esta relación fue la capacidad e intención de algunos autores, que no se sitúan en una noción liberal ni republicana, para realmente mostrar que las decisiones ciudadanas, utilizando la

[28] El monitoreo de la democracia creció y se volcó sobre todos los asuntos institucionales, no solo en el que lo actores académicos y políticos intervienen y aportan, sino también la sociedad civil. (Munck; 2006)

[29]Gracias a la igualdad y libertad con la que cuentan los ciudadanos, Dahl en "*? Que es la democracia?*" explica que la forma como se toman las decisiones es la participación. (Dahl; 2012). Situación que amplia Honneth (1999) al afirmar que se debe fortalecer todo espacio democrático y participativo, por el simple hecho de hacer parte de este sistema integrador.

participación activa como medio, y la negociación como fin, tengan real incidencia en la institucionalidad pública.

La democracia deliberativa al igual que el de participación ciudadana se reevalúan constantemente y se pretende mostrar continuamente lo que realmente debe ser y desarrollar la ciudadanía y el Estado (Arendt; 2006). Le dan mayor importancia a lo que la sociedad civil pueda deliberar racional e imparcialmente, y creer que es la elección correcta. De hecho, el trabajo por estar enfocado hacia lo local, le dan mayor interés a los argumentos de Guille, Sáenz y Badii (2009) al estar seguros de que la intervención pública de la comunidad se da mejor en este ámbito por la cercanía de la infraestructura y el sentido de pertenencia sobre el territorio; por eso el modelo tiende a ser más fácil en su operatividad.[30]

Es un tema que, también, presenta críticas y retos relacionados estrictamente con el modelo mismo, pero además en la incapacidad social para afrontar los asuntos gubernamentales y el aprovechamiento de los espacios otorgados por la jurisprudencia; como en el caso colombiano con la promulgación de la ley 134 de 1994 y demás ramas normativas.[31] Lo que expone, por ejemplo, María Teresa Uribe en el caso colombiano, con

[30] Joan Font en "*Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*", cree que aunque el ámbito local reúne mayor participación y sentido de pertenencia, uno de los grandes inconvenientes que no permite un verdadero desarrollo racional de la participación son el tiempo y la información. Temas que han perdido fuerza por la misma crisis en la que ha entrado la democracia representativa. (Sicardi; 2004)

[31] Moreno (2000) siguiendo a Montesquieu, explica que los ciudadanos realmente no están en la capacidad de debatir todos los temas gubernamentales y administrativos, complementado por algunos argumentos

algunos agravantes más: "*(…) hoy tenemos un país cada vez más convulsivo, más violento y fragmentado, las ciudadanías virtuosas nunca aparecieron para recuperar la dignidad del Estado y a la política…*" (2001; 191)

Por último concepto, los consejos comunitarios se han convertido en la figura institucional descentralizada, que sin ser nuevos se han reforzado para el desarrollo de los municipios, corregimientos, etc. Territoriales locales donde la ciudadanía presenta un sentido de pertenencia por lo público y cada uno de los problemas sociales que acontecen en ese ámbito (INCODER; 2013). Se relacionan fuertemente con aspectos culturales que se han ido reconociendo para el desarrollo de una verdadera ciudadanía y participación en un contexto democrático, aunque varían en algunos puntos en lo urbano y lo rural.[32] Quisimos tomarlo porque es uno de los varios mecanismos institucionales particulares donde la democracia y la democracia deliberativa (participación ciudadana) encuentran rumbo, vida y asimilación, especialmente porque los oprimidos, sin voz, encuentran que este sistema si los tiene en cuenta, empleando sistemas que se acoplan a su realidad social, económica, política y, sobre todo, cultural que les permite defender lo propio (identidad),

---

presentados por bobi en el que establece que la democracia directa como sistema es imposible, solo en algunos asuntos y ámbitos territoriales.

[32] En el caso de Guatemala, los consejos comunitarios cuentan con una construcción histórica que se ha construido y fortalecido desde el siglo XVI, asociado a poblaciones indígenas. Territorios realmente fraternales, íntegros y pequeños. Estas instituciones como las de los mismos consejos, los gobernadores indígenas, etc., fueron tradiciones empleadas y contextualizadas por la corona española, que perduraron aun después del proceso de independencia. (Gómez; 2007)

las instituciones democráticas, otorgar responsabilidades, la participación activa y tener ese reconocimiento como ciudadanía de primer nivel.

En suma, se desarrollarán tres conceptos trascendentales a nivel general, enfocado en su desarrollo en el ámbito local, claves e influyentes y, si se quiere, jerarquizada que debe ser de amplio interés para la comunidad. Se inicia con el desarrollo de cada uno de los conceptos, revisando aspectos teóricos y prácticos que enmarquen una mirada o una forma de ver la realidad. Ponemos gran atención en la democracia deliberativa y participación ciudadana, en el que intentamos mostrar un modelo alternativo para hacer real, eficiente y eficaz la intervención del ciudadano en los asuntos públicos; distintos de lo que pasa en las visiones liberal y republicana (tomando algunos ejemplos mínimos de desarrollo jurisprudencial en el tema y/o avances en la materia en Colombia). En tercer lugar, se desarrolla en concepto de los consejos comunitarios desde dos experiencias significativas en algunas de las poblaciones colombianas y una más general de Guatemala. Por último, se hace, además, una mención exclusiva de la relación de estos conceptos en el ámbito local, mostrando algunas experiencias desde abajo en América Latina, resaltando, igualmente, los aspectos negativos y retos a los que la comunidad se debe enfrentar para fortalecer lo democrático.

## 1.1 Democracia

Definir un término que ha sido durante muchos años analizado, investigado, debatido y hasta criticado, debe resultar una labor compleja. Tratar de encajar social, política y hasta culturalmente un argumento, que recoja elementos claves que la componen, pero que

también se acomode a una realidad que puede variar según el contexto desde donde se mire, debe generar una división continua por reconocer y establecer universalmente lo que por el término entendemos. Lo cierto es que, es imprescindible tener una mirada de la realidad para explicar los fenómenos sociales (políticos, económicos, etc.) de los que todos los días somos parte, por eso González (2010) en su artículo "*La democracia como concepto sociopolítico*" entiende que existe dos elementos, independiente de la definición de cualquier autor, que siempre deben y están presentes en este sistema de gobierno, de vida, de organización social.

La libertad y la igualdad son los dos principios o elementos que fundamentan a la democracia.[33] Se complementan con tres características que se convierten, si se quiere, en requisitos importantes para su verdadero desarrollo, continuidad y estabilidad pero, particularmente, para definir la democracia. En un apartado de su mismo artículo, este académico establece esas particularidades:

> "*(…) en primer lugar, que la democracia debe atenderse como un principio de legitimidad, en la cual la noción de participación viene a denominar una fuente de autoridad (…) segundo (…) la democracia es un sistema político (…) y (…) se caracteriza por (…) que los procedimientos institucionales aseguran que el poder se transmita por mecanismos representativos (…)*

[33] La democracia, según Roitman (2006), es un proceso en el cual convergen múltiples sectores ilustrados informales y formales, por eso la comunicación es indispensable para que la participación de todos estos sectores fluya a través del reconocimiento de críticas, puntos a favor, modificaciones, etc., para dar soluciones a las problemáticas sociales, económicas, culturales, entre otras., que siempre se desarrollaran día a día ente los ciudadanos, y la ciudadanía y la institucionalidad.

*finalmente (…) debe entenderse también como la aspiración hacia un ideal…"* (González: 2010; 13)

Con estas indicaciones y entrando propiamente a la definición de democracia, debe connotarse que son muchas las ilustraciones que se pueden observar, unas más prácticas, más teóricas, más técnicas, otras proyectadas, etc., pero todas reconociendo que el poder recae en un solo actor; la sociedad civil, el pueblo, la ciudadanía, como lo deseen llamar. Elemento que se irá mostrando poco a poco en los argumentos dedicados a este sistema positivo para la comunidad, aunque el trabajo no recoja un desarrollo amplio del término.

Una de las primeras definiciones que deseo tomar es la de Marcos Roitman desarrollada en un artículo de la CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias sociales) titulado "*Democracia y Ciudadanía*", y que a nuestro parecer es la más importante. El autor entiende la democracia de la siguiente forma:

*"La democracia es una práctica social, una forma de vida. Si no se ejercita no existe (…) es una práctica plural de control y ejercicio del poder desde el deber ser del poder (…) se debe asumir la responsabilidad de los actos que se realizan, (…) es un proyecto político fundado en la ciudadanía plena, en la construcción del bien común…"* (Roitman: 2006; 335)

Axel Honneth, por su parte, en sus argumentos desarrollados en "*La democracia como cooperación reflexiva*", donde reluce muchos postulados del filósofo John Dewey, plantea esta definición de democracia:

*"(…) la libre asociación de todos los ciudadanos con el propósito de lograr, conforme a la división, las metas compartidas por ellos; para eso, los miembros de la sociedad se exigen*

*mutuamente perfeccionar, de manera consciente, las propias capacidades en la dirección que sirva al bien común."* (Honneth: 1999; 8)

Robert Dahl (1989) en su primer capítulo "*democratización y oposición pública*" explica que la Democracia es igual a la rivalidad política entre el gobierno y aquellos que deslegitiman su acción, y es claro cuándo cree que el primero es quien debe responder a las prioridades sociales, a partir de la deliberación de las preferencias ciudadanas, viendo determinante el número de personas que gocen de ese derecho sustentado en los mínimos de lo que él designa poliarquía.[34]

Norberto Bobbio (2002), por su parte, ve la Democracia como un ideario teórico que puede ser alcanzado mediante un juego público para la toma de decisiones políticas en el que intervienen las instituciones, el sufragio, la competencia política, etc.[35]

---

[34] El autor, esquematiza varias estructuras de gobierno (mixto, oligárquico, hegemónico), pero el más preponderante sin duda es el poliárquico, y supone que cuando los ciudadanos nos encontramos por fuera de este, nuestra participación y representación política cada vez es menor en equiparación a lo que proporciona la vida política de uno más democrático (sobre esto están las diferencias de muchos países). Por consiguiente, propone una transición de estos sistemas hacia su régimen ideal para hablar de mayores porcentajes en las dimensiones mencionadas sin importar las derivaciones sociales y políticas, dejando saber que esta misma democratización, que surge desde el siglo XIX, es detonante de conflictos con relación a quien toma el poder político. O sea, que el autor está a favor de la consecución de un escenario de competición autónomo, en base a la diversidad política.

[35]Situación que compagina con lo que Robert Dahl menciona se pretende acercar con el régimen poliárquico. Esta última, que sin más preámbulo, lo que construye, también, son determinaciones políticas a partir de una sociedad interventora. Encontrado, los siguientes mínimos: (1) libertad de asociación, (2) libertad de

Ahora bien, después de cuatro definiciones que recalcan la acción del ciudadano como lo primordial, donde se entiende que el poder soberano es del pueblo y que toda acción en este sistema debe apuntar al bien común, creo que es indispensable complementar con unas ideas que desarrolla un teórico bastante conocido en el medio de la Ciencia Política; Robert Dahl y que se direcciona hacia el mismo lado al que Giovanni Sartori expone como la esencia, en términos aplicados, de la democracia.[36] Esta ilustración conceptual nos parece resaltante y demasiado importante, no solo porque reconoce lo que hemos mencionado sobre las finalidades de las definiciones anteriores, sino que le muestra al lector que independiente de las instituciones democráticas existentes, del gobierno de turno en el poder, de las diferentes libertades políticas civiles, entre otros aspectos que se configuran en la misma democracia, se le debe poner mayor cuidado a los principios de la participación de los ciudadanos en las decisiones para que prevalezca el bien común.

---

informarse, (3) libertad de votar, (4) competencia política, (5) elecciones libres, (6) instituciones fuertes, (7) libre expresión (ídem, p.15).

[36] Joant Catalá (2004) en "*Globalización, democracia y desarrollo en América Latina*", reconoce que las apreciaciones de Dahl son reconocibles en todo el mundo, por esta razón, reconoce que todos sus argumentos se desarrollan en base a tres aspectos: (1) las libertades civiles y políticas; (2) el valor instrumental del mismo sistema (atención de las demandas sociales); y (3) la cooperación (construcción de tejido social, valores y prioridades), fortaleciendo la acción social, la democracia y permitiendo que las experiencias vividas retroalimenten en el fortalecimiento y estabilidad de las cualidades ciudadanas que allí se desarrollan continuamente y que mantienen en construcción.

Dahl (2012), explica en un apartado de su libro dedicado a la democracia, efectivamente, que esta es el aseguramiento de la igualdad y libertad política, es la capacidad, derecho natural, si se quiere, que poseen los ciudadanos de esta forma de gobierno de tener voz plasmado en la utilidad y la influencia del voto, como mecanismo primordial y primero de la democracia, para que las decisiones, que deben ser racionales y necesarias, sean adoptadas.[37] Son decisiones que son consentidas porque el mismo sistema debe permitirlo para el colectivo, además existen unas garantías en forma de derecho que permiten esas configuraciones colectivas en la toma de decisiones, desarrollando lo que ya se mencionó sobre el cumplimiento del bien común, pero que también van más allá de este fin al retroalimentar la formación y el desarrollo de cualidades ciudadanas para la defensa y estabilidad de la democracia.

Así, Giovanni Sartori y entendiendo que la ciudadanía en un proceso que siempre debe estar en construcción para no desestabilizarse y caer en un retroceso político y social, como lo menciona constantemente Panizza (2008) en "*Fisuras entre en populismo y democracia*", complementa lo establecido por Sartori y Dahl con lo siguiente:

> *"(...) la democracia quiere decir que el poder es legítimo sólo si es investido desde abajo, solo si es emanación de la voluntad popular, es decir, concretamente, en la medida en que sea libremente consentido." (Sartori: 2003; 24)*

[37] Dahl, Robert A. (1997). La democracia y sus críticos. Revista reis, No. 79, España. Pp. 347-354.

Antes de continuar quisiéramos mencionar que, aunque la definición de Dahl (2012) que establecemos como la primera, la de resaltar, sobre la cual nos situamos para guiar nuestro trabajo investigativo, no quiere decir que las otras no sean importante. Son un complemento para fortalecer lo que venimos desarrollando, ya que la democracia se sobreentiende como un conjunto de componentes que deben funcionar todos de forma fluida. Por esto, no podemos pretender que sea solo la acción ciudadana en términos de la verdadera incidencia de sus decisiones, sino también la fortaleza de sus instituciones que permite lo anterior, el tener presente que el Estado garantizara esa actividad colectiva y política, entre otros aspectos que siempre recaerá este tipo de sistema para que no se desestabilice.[38] Pero en este caso, decidimos resaltar la acción ciudadana y sus decisiones porque en ese componente es donde, particularmente, se estructuran las grandes discusiones sobre la democracia; particularmente, entre la democracia deliberativa y representativa.

Por otro lado, reconocemos que la democracia debe contar con unos componentes primarios donde sus principios y demás disposiciones prácticas se desenvolverán y se defenderán, donde se podrán aplicar las verdaderas decisiones para avanzar en el desarrollo social mediante la resolución de conflictos. Son elementos sencillos, pero que en el contexto real han tenido unos análisis complejos sobre su funcionalidad, no en

[38] La democracia no solo debe ser identificada como un gobierno de la mayoría, existen muchas herramientas o componentes a connotar, y que tienen el mismo valor. Existen aspectos complejos como la garantía de que se desarrollara plenamente nuestras libertades, que existirá deliberación para la adopción de las decisiones públicas, el respeto al orden legal existente, etc. (Catalá: 2004).

esencia sino en cómo los gobiernos han estructurado mecanismos jurídicos para su desarrollo. Por eso, es fácil reconocer que existen espacios en los cuales estos componente están más restringidos que otros, así sus sistemas políticos siga siendo una democracia y, aunque la discusión no recae sobre los alcances de cada componente, deberemos mencionarlos y defenderlos.

Los componentes de los que hablamos son requerimientos para considerar el sistema como democrático, ya los alcances de cada componente no hacen parte del presente escrito. Una razón que explica esto es la amplia literatura sobre el tema, por lo que podríamos dedicarle demasiado tiempo, recursos, o páginas para hablar, por ejemplo, solo de la constitución; primer componente. De esta forma, (2) la división de poderes, (3) el derecho a elegir y ser elegido, (3) protección del derecho a la propiedad privada, (4) existencia de grupos y/o partidos políticos, (5) libertad de expresión, (6) libertad de prensa, derecho de asociación, (7) promoción de los derechos humanos, son los otros elementos que recaen en un territorio democrático; relación fuerte con los elementos de la poliarquía.

Lo anterior se respalda por Roitman (2006), quien piensa que la democracia debe ir de ciudadano en ciudadano, por lo que también tiene que encajar en el tipo de sociedad que reside en el territorio. Los mensajes que van de ciudadano a ciudadano son cortos, breve, sencillos pero claros y, por lo tanto, elementales. Gracias a esto, todos pueden enunciar y defender una estructura que trae beneficios comunes y aplicables, beneficios que nacen de la misma base porque recoge de los diversos sectores sus insuficiencias. Lo

que requiere herramientas para mejorar continuamente una situación social, política, económica y cultural que comúnmente está fracturada.

Por ejemplo, cuando hablamos de división de poderes hacemos referencia a tres instituciones que tienen funcionalidades distintas, pero que, igualmente, se controlan entre sí para evitar mayor incidencia de una sobre las otras (ejecutivo, legislativo y judicial). Se tratan, en esencia, de un tipo de monitoreo institucional que no se puede quebrantar ni por el gobierno, y mucho menos por la sociedad civil; soberano del poder. Pero es cierto que, en este tipo de contexto (democrático) no solo se debe monitorear de forma horizontal las actuaciones públicas. El control vertical también se debe aplicar fuertemente, ya sea por la sociedad organizada, empleando los diferentes mecanismos de control social, y mediante instituciones con amplios recursos y formación que desarrollan investigaciones para mirar el progreso de todo lo relacionado con la democracia.[39]

El monitoreo debe ser riguroso, en el caso de instituciones de alto nombre. Deben atender criterios como umbrales, indicadores, etc., para detallar puntos a favor y en contra, al igual que para mejorar como insumos para tomar acciones gubernamentales, administrativas, económicas y sociales para fortalecer nuestro sistema. De hecho, Gerardo Munck (2006) en su artículo "*Monitoreando la democracia: profundizando en*

[39] Monitorear requiere de recursos, tiempo y disponibilidad de todos los sectores para aportar de alguna forma en la estabilidad y desarrollo de la democracia. De hecho, son muchos los esfuerzos que sobre este tema las instituciones deben realizar. Al ser amplios los temas, los recursos y aportes de otros sectores que se deben adquirir como insumos son difíciles de obtener.

*un consenso emergente*" indica que la democracia se debe monitorear porque es un valor universal, por eso con el tiempo los avances en temas de monitoreo fueron aumentando, más con las reformas sobre el Estado y la administración pública desde los 80s conocidas como NGP (Nueva Gestión Pública), donde la gobernabilidad, la gobernanza, la capacidad de reacción gubernamental y administrativa, entre otras., entraron a hacer parte de ese abanico de elementos a monitorear.

Continuando con nuestros argumentos, brevemente hemos entendido que la labor de la ciudadanía es promulgar y defender su participación para el bien común, mediante el aseguramiento de sus deliberaciones convertidas en votos.[40] Esas deliberaciones son la conciencia de los individuos que, sobre la base de la división del trabajo, donde se desarrollan diferentes ocupaciones, se entiende que existen situaciones que nos afectan y sobre las cuales hay que reunir esfuerzos para aportar al cambio. Pero también debemos reconocer que existe la tarea que diariamente realiza el gobierno como interlocutor entre el Estado y la sociedad civil. Axel Honneth (1999), de hecho, establece que el gobierno es un instrumento social y político que actúa de forma intermedia entre estos dos actores para contribuir a la realización de los propósitos y fines esenciales de la democracia, empleando la política como instrumento de deliberación y resolución de conflictos.

[40] Para el pleno desarrollo de la democracia no podemos quedarnos solo con los instrumentos jurídicos de los cuales dispone la sociedad para establecer comunicación con la institucionalidad, existen otros factores que son influyentes en el proceso, de los cuales la economía misma se ha convertido en un tema paradójico sobre la importancia que tiene por encima de la política, para algunos actores. (Catalá: 2004)

El gobierno tiene la tarea de organizar, desarrollar, promover, aportar a la mejora del tejido social, a la buena comunicación de los sectores con lo público, en resumidas cuentas su tarea es gobernar (administrar). Así, Joant Catalá resuelve lo siguiente respecto a la tarea del gobierno en una democracia:

> *"En este contexto, gobernar consiste en incidir en las redes en las que se configuran (…) los procesos sociales y económicos (…) gobernar una ciudad es invertir en todos los ámbitos (…) en los que se desarrollan las estrategias urbanas…"* (Catalá: 2004; 14)

Pero no sólo urbanas también rurales, todo el conjunto de la población es beneficiaria de estas atenciones o responsabilidades sociales que crecen de parte y parte. Por esto, con cada experiencia constructiva se deben mejorar no solo las políticas, las acciones del gobierno, los canales de comunicación, etc., sino también las responsabilidades de los ciudadanos que presionan mucho a la institucionalidad, pero que tampoco emplea de la mejor forma los mecanismos para influir en las decisiones públicas.

A estas consideraciones, es pertinente pensar, antes de continuar, que nuestra concepción de Estado se asocia a lo que Guille, Badii y Castillo (2009), trayendo a colación a Cunill (1991), proporcionan en su artículo "*Origen, espacios y niveles de participación ciudadana*", entendida como el gran aparato institucional, que contiene todas las instituciones que representan a la democracia, de tal forma que el Estado es esa súper-entidad que actúa en función de la sociedad civil que administra, soluciona problemas, escucha y toma en cuenta la voz ciudadana, pero que también funciona como institución rectora de justicia. O en palabras de Rafael Calduch, guiado por autores como Poulantzas, Verdross, Carrillo Salcedo, entre otros., en su capítulo 6 del libro

"*Relaciones internacionales*", dice que el Estado es: "(…) una entidad jurídica, política y social dotada de personalidad propia, independiente, neutral…"[41]

Por último, e iniciando con los argumentos de Fernando Vallespin sobre algunas cosas que se deben ir cambiando en la democracia, estamos totalmente seguros de que nada es perfecto. En muchos contextos la democracia funciona mejor que en otros pero hay que ser realistas, son logros que se obtienen con ensayo y error, con experiencias positivas y negativas que enriquecen los roles que deben desarrollar los actores en un territorio democrático que tienen sentido de pertenencia por el bien común. Gracias a esto, el autor cree que aspectos como: la inestabilidad de las bases, la burocracia, el elitismo político y económico, la ausencia de publicidad, celeridad y transparencia gubernamental, gobernabilidad y gobernanza, son algunos de los temas sobre los cuales ha existido mucha literatura socio-política que recalca las críticas sobre estos aspectos que se desarrollan en la democracia.

Por ejemplo, retomando el tema del monitoreo de la democracia, especialmente el que desarrollan instituciones como la academia o los diferentes institutos nacionales e internacionales de alianzas público-privadas, se establece que este ha sido una de las grandes críticas de los gobiernos de turno que desean mejorar en asuntos como las políticas públicas, la transparencia electoral, entre otras. Cuando los análisis no trasciende más allá de un cúmulo de estadísticas, cruces, interpretaciones y conclusiones, los esfuerzos emprendidos pierden validez, legitimidad, y sobre todo

[41] Calduch, Rafael (1991). Capítulo 6. El Estado, el Pueblo y la Nación. En: Relaciones Internacionales. Edit. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid. Pp. 1.

importancia.[42] Este tipo de productos no son tenidos en cuenta para el cambio de procesos sociopolíticos fallidos o positivos para ser reforzados, pues simplemente se archivan y pasan a ser información de análisis para la formación académica superior o charlas informativas de grupos como la oposición.

Ahora bien, se mencionan algunas de las críticas de los mismos autores que hemos tratado sobre el sistema político que ellos mismos defienden, teniendo claro que basado en sus grandes y amplios análisis y experiencias sobre estos temas alrededor del mundo, ven que son falencias que varían según el contexto. Algunos Estados son más fuertes que otros y defienden, enteramente, todo lo relacionado con la democracia. Tomaremos dos:

Robert Dahl (1997) plantea las siguientes falencias que hay en algunos contextos democráticos: (1) no cumplen con el bien común, (2) se pierde la aplicación del principio de participación (que más hemos recalcado durante el trabajo), (3) falta de cultura política, (4) poca pluralidad, (5) falta de autonomía, (6) e información incompleta.[43]

---

[42] Dahl, R., Sartori, G., y Vallespin, F. (1999). El futuro de la democracia. En: Claves de Razón Práctica. No. 97. Noviembre. Pp. 4-9

[43] Siguiendo los postulados críticos de Dahl sobre la democracia, Munck (2006) entiende que la falta de disposición de los diferentes actores para el aporte colectivo y constructivo de alternativas de solución a las fenómenos sociopolítico, es una grave falta democráticos. La construcción del bien común solo se hace en conjunto y no con sectores peleando por intereses egoístas. De esta forma el monitoreo, como ejemplo, es una

Por su parte, Marcos Roitman (2006) establece las siguientes, especialmente relacionadas con el gobierno: (1) aísla, desvincula y desaparece cada vez más al ciudadano como sujeto político, (2) y desarticulación con la institucionalidad. Situación que se puede complementar con un estudio del Latinobarometro del año 1998 donde:

> "*Según resultados del Latinobarometro, en 9 de los 17 países investigados, menos de la mitad de los encuestados cree que la democracia sea la mejor forma de gobierno (…) A esto se añade que entre el 48% y el 69% de la población estaría dispuesta a tolerar restricciones de las libertades civiles a cambio de un poco más de orden y seguridad*.". (Dirmoser: 1998; 31)

Son críticas que coinciden y se convierten en una reacción en cadena, tiene efectos diversos a partir de varios fenómenos o procesos de índole pública. Son problemas que tienen solución, pero que también de no ser atendidos tiene efectos totales porque la responsabilidad es de todos. Los países que no se desarrollan presentan demasiados problemas sociales porque, justamente, son mínimos o nulos los esfuerzos (tiempo, recursos, estudios, deliberación, etc.) que se realizan. Así, lo dice Joant Catalá:

---

prueba real de la falta de compromiso y disposición por mejorar la situación de un territorio; culpa que no es solo de los gobiernos, la sociedad tiene sus responsabilidades.

"El problema del desarrollo es un problema de negociación de libertades que en ocasiones produce (…) restricciones a la participación efectiva en la vida social, política y económica de la comunidad."[44]

En suma, a pesar de ser conscientes de que en algunos contextos o espacios, como menciona Dietmar Dirmoser (1998) en su artículo "*Democracia sin demócratas. Sobre la crisis de la democracia en América Latina*", existen instituciones políticas que funcionan como una fachada, desarrollando aberraciones o faltas antidemocráticas como la corrupción, donde la culpa es del gobierno, actores económicos, y de la misma ciudadanía. Seguimos creyendo, al igual que los autores que defienden este sistema como el mejor, que la democracia es una condición necesaria para resolver los conflictos de forma racional e imparcial (fuera de dominios). La democracia, como plantea Dahl (2012): (1) evita la tiranía, (2) garantía una cantidad de derechos fundamentales, (3) desarrollo de los principios de libertad e igualdad, (4) autodeterminación, (5) autonomía moral, (6) desarrollo humano, (7) protección de los interés personales y comunes esenciales, (8) búsqueda de la paz, (9) y prosperidad. De tal forma que, las personas puedan llevar a cabo el modelo de vida que consideren valioso o digno de ser vivido. (Catalá: 2004; 14).

[44] Catalá, Joant (2004). Globalización, democracia y desarrollo en América Latina. En: IX congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Madrid, España. 2-5 Nov. P. 3.

## 1.2 Participación ciudadana y democracia deliberativa

Esta parte del capítulo I creo que es la más importante de todas, y la razón con la que contamos para esta afirmación es que la participación ciudadana, basada en la deliberación, es la que le da vida a un sistema democrático que se fundamenta en los principios de igualdad y libertad. Esto le permite a los ciudadanos gozar de las mismas condiciones políticas para ser parte de lo público, pero más que ser parte de esto le da la garantía de que su intervención activa será tenida en cuenta porque sus argumentos, dentro de la imparcialidad y la racionalidad, son tan válidos como los de sus semejantes. Por esta razón, creemos que la participación debe ser tan natural como la vida misma, ya que le da la posición que el ciudadano se merece, otorgándole los espacios para defender una identidad, el desarrollo y, en últimas, el bien común que ha todo nos corresponde como derecho y obligación democrática.

Ahora bien, debemos hacer claridad en que la participación ciudadana no solo como concepto, sino también como acto ciudadano está inmerso dentro de lo que muchos llaman democracia deliberativa. Algunos expresaran que porque no en el de democracia participativa, y la respuesta a esa inquietud es que nos fundamentamos en la idea, que el mismo Habermas (1991) plantea, y es que la democracia deliberativa funciona mejor en los espacios locales, está diseñado propiamente para estos ámbitos. En los espacios de mayor magnitud, donde se desarrolla la democracia participativa, y con amplia población el ciudadano interviene en los espacios de una forma muy sencilla y simple (aunque es importante), pero este debe ir más allá, por lo que podríamos decir que el segundo está

inmerso en el primero.[45] La acción colectiva se debe complementar, de forma previa, con amplias deliberaciones desde la imparcialidad, la racionalidad y desde lo que se necesita en un territorio. De esta forma, se quiere ofrecer un argumento muy estable en el que se debe fundamentar la participación ciudadana, por lo cual iniciaremos con la explicación de lo concerniente a la democracia deliberativa como la base de nuestro argumento.

La democracia deliberativa al igual que el concepto de democracia, consejos comunitarios, etc., presenta varias apreciaciones que no son distantes entre sí, más bien se pueden complementar. Hannah Arendt, en su artículo "*Deliberando sobre la democracia deliberativa*", define a esta como: "(…) aquel modelo democrático en el cual las decisiones colectivas de gobierno tiene que sustentarse en la deliberación racional y pública de los individuos." (2006; 54)

José Luis Martí, en su artículo "*Democracia y deliberación*" la entiende como:

> *"(…) la toma de decisiones, colectivas con la participación de todos aquellos que sean afectados por la decisión, o representantes: este es el aspecto democrático. A su vez, todos coinciden en que esta decisión debe ser tomada mediante argumentos ofrecidos a y por los participantes, que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: y este es el aspecto deliberativo." (2001; 170)*

Asimismo, Martí, trayendo las ideas de John Elster, este último la entiende como:

[45] El objetivo de la deliberación debe ser la construcción colectiva para formulación de políticas públicas. (Martí: 2011)

> *"(…) un modelo de democracia que surge con la pretensión de armonizar a las dos grandes tradiciones teórica más modernas de las democracias existentes: la democracia liberal y la democracia republicana, y que, en alguna forma reivindica el papel de la deliberación como métodos de toma de decisiones." (Ibíd., P. 163)*

Estas tres definiciones tienen algo en común, y es que todas resaltan la importancia de cómo se toman las decisiones públicas, entendiendo que el consenso es la mejor herramienta con la que se dispone para llegar a unos verdaderos, incluyentes, y beneficiosos acuerdos; aunque la última es la que más nos interesa. Esta última, recoge algo que es importante marcar para continuar en nuestra investigación, y que se plantea un modelo alternativo que recoge aspectos importantes de dos modelos de democracia deliberativa (participación con deliberación) en la que se han plasmado algunas críticas; unas por carencia y otras por exceso. De hecho esto piensa Arendt (2006) al seguir a autores como Jurgen Habermas, porque también repasa que seguir el pragmatismo liberal y el romanticismos republicano es perder el tiempo, el uno ofrece muy poco para un buen desarrollo democrático, y el otro mucho entrando en el campo de lo imposible (idealismo).

Autores como Jurgen Habermas, Joshua Cohen, Jhon Elster, Hendriks más los que se han mencionado, hacen parte de ese gran número de defensores de la democracia deliberativa. Lo novedoso es que las definiciones que hemos plasmado hacen parte de este círculo, por lo cual se complementan y son válidas en su totalidad; solo que las apreciaciones que muestran la diferenciación de otros modelos siempre son vitales y no se pueden dejar de mencionar.

Siguiendo los argumentos anteriores, este tipo de democracia contiene unos elementos que son indispensables para su funcionamiento, para permitir la forma como se toman las decisiones. Arendt (2006) expresa cuales son estos componentes siguiendo los planteamientos del filósofo norteamericano Joshua Cohen, quien establece que un sistema deliberatorio debe contener o ser: (1) argumentación, (2) inclusiva y pública, (3) ausencia de coerción interna y externa, (4) argumentos racionales e imparciales, (5) abarcar todos los asuntos de regulación pública, (6) lograr el consenso mediante la transformación de las otras preferencias. Siendo lo mismo que ha planteado Habermas (1999) a partir de dos componentes: política y comunicación.

La política y la comunicación, induce Habermas, fortalece la democracia deliberativa porque a diferencia de otras concepciones como la liberal y la republicana, el consenso realmente se logra porque el sistema reconoce que las decisiones racionales e imparciales no las producen ciudadanos perfectos o ciudadanos éticamente perfectos. Además, reconociendo que existen muchos sectores sociales que defienden ideas, posturas, necesidades, intereses, etc., que pertenecen a diversos grupos sociales que ven el sentido del bien común desde otro punto de vista. Por ello, en la política los argumentos bien estructurados, justos, comprensivos, etc., permiten esa fluidez y relación de estos sectores ósea, la comunicación que logra cambiar o transformar los otros puntos de vista (preferencias) para optar por la opción que realmente se necesita; esto es lo que se ha llamado como el consenso.

Mencionamos que los componentes relacionados con la democracia deliberativa es lo que admite que los mecanismos empleados para la toma de decisiones se proyecten en la

forma que lo deben hacer ósea, permitiendo al final la unanimidad (decisiones justas). Es de recalcar, estos mecanismos son muy vinculantes, en las que encontramos diferentes formas como: (1) la negociación, (2) agrupación y/o (3) discusión. Todas cuentan con espacios para su desarrollo, con actores interesados que pueden actuar de forma racional e imparcial, y con un sentido de generar decisiones justas (bien común) (Arendt: (2006).

Lo anterior es un modelo totalmente distinto al liberal defendida por autores como Weber, Downs, Riker, Schumpeter, entre otros., que toma las decisiones colectivas a través de la agregación de intereses o preferencias canalizadas a través de partidos político, omitiendo las deliberaciones previas que son necesarias para la toma de decisiones e incluso para la formación de preferencias que en algunos ciudadanos es muy débil. Y de la concepción republicana, que lo desarrolla mediante la persuasión, que aunque no es mala, expresan los defensores del modelo alternativo, es totalmente romántico porque supone que todos los ciudadanos actúan de forma ética, segundo que la negociación se realiza siempre de forma apasionada y no racional y, tercero, que existen sectores con mayor capacidad de negociar o imponer preferencias, ya sea mediante amenazas, prebendas, etc.[46] Una situación totalmente distinta al modelo inicial, donde se participa de forma racional e imparcial, como lo hemos mencionado muchas veces, pero también desinteresada dándole el valor que se merece por si solo a la participación de la sociedad civil.

[46] Martí (2001). La concepción liberal ve la democracia de una forma muy preferencial (elite), donde las decisiones colectivas tienen como verdaderos decisores a las organizaciones políticas que cumplen esa función intermediaria entre el Estado y la sociedad para la aplicación de políticas de gobierno y estatales ósea, para la solución de los problemas socialmente reconocidos (políticas públicas).

En este caso, creo que es importante mencionar que la función del Estado en el modelo que defiende Habermas y compañía es garantizar, promocionar y también hacer parte de los procesos participativos en la toma de decisiones. A pesar de ser una entidad independiente que posee un alto poder, incluso por encima de muchos grupos sociales (si estos se toman por separado), actúa como un actor neutral que, aunque destina los recursos, tiempo, etc., también es un actor más que debe justificar o argumentar, al igual que los otros actores, las decisiones que se deben tomar para transformar las preferencia de los semejantes, logrando el consenso porque es lo que realmente debe adoptarse. Así, se tocan todos los temas que son de intervención pública, o de una forma más sencilla aquellos que no atentan contra la constitución, las libertades, los derechos fundamentales, entre otros.

En el caso de la concepción liberal el Estado solo debe garantizar lo que arrojan las preferencias individuales que han sido canalizadas por estas organizaciones intermediarias. Como plantea Habermas (1991) en su artículo "*Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa*", en la concepción liberal el Estado surge para determinar de forma particular que derechos asisten, a los ciudadanos, en cada caso, mientras que, en la concepción republicana, es una situación parecida al modelo que se defiende. Este plantea una situación perfecta en la que el Estado solo debe garantizar los derechos que son una construcción objetiva, que permite la integración basada en la autonomía, igualdad, y respeto, porque los ciudadanos como ser éticos tomarán siempre las

decisiones correctas garantizando mediante un ejercicio común vivir una vida digna o como la desean vivir; aunque es una situación difícil de ver en su totalidad.[47]

Creo que con estas indicaciones prácticas de la democracia deliberativa podemos plasmar algunas de las críticas que sobre el modelo se interponen. Por ejemplo, Nancy Fraser (1999) y Hendriks (2002), añadidos a los argumentos del artículo de Arendt (2006), critican este modelo, especialmente dirigido a Habermas, explicando que esta construcción de un sistema participativo enfocado en el consenso no reconoce la diversidad y la debilidad en su máxima expresión, en la que se encuentran muchos grupos sociales que no cuentan con una organización fuerte para ser, verdaderamente, escuchados y actuar en las mismas como base de su constitución la libertad y la igualdad, como se ha establecido. De esta forma, es pertinente entender lo que los autores entienden por ella.

Héctor Alonso Moreno, docente de la universidad del Valle, en su capítulo III del libro "*Violencia, conflicto y construcción de paz*", asentándose en el contexto colombiano, explica que la participación es un pilar del ordenamiento constitucional desde la promulgación de la carta política de 1991. De esta forma, la entiende como: "(…) la incorporación, en este caso, de un nuevo carácter a la democracia (…) como (…) la de hacer partícipe de las decisiones políticas al mayor número de ciudadanos posible." (2000; 35

[47] En la concepción liberal, plantea Habermas (1991), el carácter de ciudadano está asociado al conjunto de derechos subjetivos frente al Estado. En cambio, en la concepción republicana la concepción de ciudadano está asociada con los derechos positivos en los que el individuo se desarrolla públicamente en un ejercicio común para llegar a ser lo que es.

Definición basada en los artículos 2, 40, 103, entre otros., donde la participación en Colombia es un medio, un fin, un principio rector y un acto soberano. Además, complementando la importancia del término, citando a Tomazzeta (1995), expone que:

> *"(…) participar en la vida pública corresponde esencialmente a una acción encaminada a controlar el ejercicio del poder para impedir que este invada la esfera de los derechos del hombre, manteniendo separadas las existencias que maduran en la sociedad civil de las que se afirman en el Estado." (Ibíd., p. 38)*

Guille, Saenz y Badii, por su parte, con influencias de Mauricio Merino (1990), en su artículo "*Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*", entienden que la participación ciudadana significa:

> *"(…) intervenir en los centros de gobierno de la colectividad, de la administración de los recursos, del modo en cómo se distribuyen sus costos y beneficios. Así los ciudadanos poco a poco tomarán parte de las decisiones que tomen sus gobernantes. (2009; 180)*

De esta forma, el término conduce a una forma de socializar lo público y de expandir, primordialmente desde lo local, los espacios deliberativos, revirtiendo los efectos negativos de una democracia representativa que no ha cumplido con las expectativas ciudadanas. Por ende, efectos que permitirían fortalecer la institucionalidad, la estabilidad de la democracia, la legitimidad y las políticas públicas.

Esta última definición, definitivamente, es la que nos interesa, recoge la esencia de que la participación requiere de un ambiente socio-político favorable (dinámicas participativas) y la construcción de identidades colectivas que le permite defender lo que le pertenece, sin pasar por encima de lo demás actores (acciones extralegales), y haciendo uso de los

mecanismos legales establecidos para el verdadero goce de la intervención ciudadana. Por ejemplo, recalcando esa favorabilidad del contexto, en Colombia se avanzó en ese aspecto al permitir durante la década de los 90, e incluso antes, un desarrollo importante en su legislación, conformando una amplia infraestructura para la participación ciudadana, particularmente en el ámbito municipal. Así, lo hace notar Velázquez y González en su artículo de la revista "*Política y sociedad*" "*Institucionalidad participativa. Balances y retos*", donde explica que aparecieron "(…) mecanismos de decisión directa (…) consagrados en la ley 134 del 1994…" (2011; 6) entre los que ya conocemos, la consulta popular, la revocatoria del mandato, iniciativa legislativa y normativa, referendo, etc.

Mecanismos y espacios de participación en Colombia desde 1991, además, enfocados en la salud, seguridad, servicios públicos, vivienda, educación, planeación urbana y rural, juventudes, etc., bajo comités de acción ciudadana, entre otros., que permitieron, además, la entrada formal de la elección de autoridades para la entidades territoriales, las juntas de acción comunal (JAC), las juntas de acción local (JAL). De hecho, María Uribe en "*Las promesas incumplidas de la democracia participativa*", explica que la participación, principalmente en Colombia, "(…) sería la salida para el clientelismo, la violencia, el conflicto armado, el bipartidismo, la ausencia de cultura política, la debilidad de la sociedad civil, la crisis de legitimidad del Estado, los problemas de gobernabilidad, el centralismo, la privatización de lo público, la exclusión social…"[48]

[48] Uribe, María T. (2001). Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En: 1991-2001. Diez años de la constitución colombiana. Seminario de evaluación Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. P. 195

Hay que decir, igualmente, que la participación ciudadana no es algo que solamente beneficie a la ciudadanía, el gobierno también se fortalece ya que: (1) satisface, en mayor nivel, la transparencia de la gestión pública, (2) la responsabilidad de las instituciones es mayor, pero con mayores resultados, (3) toma en cuenta, como acto soberano, las decisiones de la comunidad, (4) impulsa la participación, permitiendo una mayor legitimidad del gobierno.[49] Lo cierto de esto, es que todos los actores tienen sus roles establecidos, claros y con su carga de responsabilidad frente a los resultados que se obtengan. Se espera que en dichos espacios se desarrollen los procesos en su deber ser, permitiendo dirigir los esfuerzos (tiempo, recursos, etc.) enfocados al bien común.

Frente a esto, se establece por parte de Velázquez y González (2011) que la participación es de diferentes formas y varía según el contexto ósea, que tipo de régimen político democrático se está desarrollando (relación entre autoridades políticas y ciudadanos). Se plantean los siguientes tipos: (1) *la participación-formalidad*, entendida como una formalidad donde se crean las instancias para la intervención ciudadana, pero el gobierno no las apoya evitando que funcionen los canales de comunicación; (2) *participación sin alas*, en él se promueven los espacios siempre y cuando no atenten contra el orden vigente (se pondera la no construcción de contrapoderes); (3) *participación-integración-cooptación*, se promueven los espacios pero se cooptan los viejos y nuevos liderazgos para evitar disidencias ideológicas que vayan en contra del actual sistema político; (4) *participación-concertación*, existe la cooperación y unión en la toma de

[49] Guille, A., Saenz, K., Badii, M. y Castillo J. (2009). Origen, espacio, y niveles de participación ciudadana. DAENA: International Journal Of Good Consciencie. 4 (1): pp. 179-193

decisiones es decir, una ciudadanía activa e influyente; (5) *participación-modo de vida*, en ella la participación es un valor que desde la infancia se inculca porque genera progreso social.

Arnestein (1999), citado por Guille, Saenz, Badii y Castillo (2009), explica de forma complementaria unos niveles de participación en el que la institucionalidad o el Estado, nuevamente, restringe o dan una mayor libertad para incidir en las decisiones de gobierno. Se plantea lo siguiente:

*Tabla 1. Escalera de participación*

| | | |
|---|---|---|
| 8 | Control Ciudadano | Poder ciudadano |
| 7 | Poder Delegado | |
| 6 | Co- participación | |
| 5 | Apaciguamiento | Participación simbólica |
| 4 | Consulta | |
| 3 | Información | |
| 2 | Terapia | No participación |
| 1 | Manipulación | |

**Fuente:** Elaborado por Arnestein (1999). En: Guille, Saenz, Badii y castillo (2009; 187)

En los tres primeros niveles de participación (8,7 y 6), los ciudadanos utilizan mecanismos de participación enfocados en la negociación y la construcción de acuerdos para la toma de decisiones, ejercer control, y la consecución de políticas públicas. En los tres intermedios (5,4,3), los ciudadanos tienen voz, pero carecen de los mecanismos para asegurar que sus decisiones sean tomadas en cuenta. Por último, los correspondientes dos

que quedan recaen en un contexto en el cual, a los ciudadanos no se les permite la participación en el diseño, gestión, y mucho menos control de los programas públicos.

Estos tipos o niveles de participación son fáciles de comprender, van desde una situación o contexto en el que la participación es limitada hasta un espacio donde la institucionalidad le da la verdadera importancia a la ciudadanía y en especial a la participación como un valor soberano. Lo cierto es que, independiente del contexto o nivel, la ciudadanía, como el soberano del poder, es el que se da esa libertad o se la restringe. Por esto, es muy complejo permitir que la democracia representativa tome ventaja y se aparte de su verdadera esencia, ósea que la participación no solo es para elaborar y dar seguimiento a las decisiones de gobierno materializado en políticas públicas, también es sobre los mismos representantes políticos.

Por último, y siguiendo una misma estructura, quisiéramos plantear algunas críticas sobre la participación ciudadana, iniciando con Joan Font (En: Zicardi (2004). El autor plantea que, inicialmente, los recursos y el tiempo con los que cuenta el ciudadano para participar no son iguales, convirtiéndose en factores influyentes para la misma toma de decisiones. De hecho, entiende que la participación, al igual que las situaciones y condiciones sociales, son desiguales y se traducen en desigualdades políticas, por lo que es normal encontrar ciudadanos que no cuentan con la capacidad de asimilar e interpretar información para la toma de decisiones, hasta aspectos relacionado con la motivación de participar.

Por ejemplo, una apreciación de Velázquez y González (2011) de carácter interno, si así podemos llamarlo, en lo local, un ámbito que hemos resaltado constantemente, ha

presentado fallas en algunos contextos: (1)incoherencias entre las diferentes instancias de participación ciudadana; (2) incompatibilidades entre el Estado y la ciudadanía, en términos de los canales habilitados para su participación; (3) la relación entre representación y la participación política, donde no se fija el alcance de esta última; (4) la priorización del interés particular sobre el general; (5) fractura o división entre líderes sociales y sus bases, desviándose por factores políticos que transforman los nortes de lucha.

Ahora bien, una de tipo externo, si se nos permite caracterizarlo así, que incidió mucho en las fallas de la participación, María Uribe (2001) lo plasma como una gran crítica y problemática que aún no se ha resuelto para Colombia. Ella explica que la continuidad de la guerra, la pobreza, el desplazamiento forzado, etc., también son aspectos que han cerrado poco a poco la capacidad e iniciativa para deliberar sobre los asuntos que atraviesa el país. A pesar de que, justamente, haya sido esa motivación del cambio (participación de todos los sectores) la que permitió la consecución del más grande logro jurídico; la constitución de 1991. Lo cierto es que, son aspectos que también han influido hasta en contextos con tipos o niveles de participación altos.

En fin, la participación ciudadana para la democracia resulta ser todo, porque le permite sentir a cualquier integrante de la sociedad civil que, esa libertad e igualdad en la que se sustenta este sistema político, es real y equitativa para todos. Nos parece, entonces, importante las diferentes caracterizaciones que sobre ellas se hace (tipos y/o niveles), permitiendo hacer diferenciaciones y comparaciones entre los diferentes contextos que se circunscriben en la democracia. Lo cierto es que, la participación ciudadana también presenta problema en su estructura misma y que se complementan con factores internos y

externos de un país, pero son situaciones comunes que hay que sobrellevar si se quiere llegar lejos

.

### 1.3 Consejos comunitarios

Es fácil entender que hoy en día los mecanismos o figuras institucionales de participación son amplios, pero a la vez limitados. El primero, porque, las recientes y continuas configuraciones legislativas y/o nacimientos de nuevas constituciones de corte democráticas ha permitido la entrada de la participación como un pilar o fin esencial, para darle voz a los que no la han tenido durante muchos años. Pero, también, resultan limitadas cuando su aplicación, mediante los diferentes mecanismos dispuestos para la intervención ciudadana, o son restringidas para que no afecten un orden político vigente, o sencillamente se permite la participación o deliberación social, pero sin las garantías que las decisiones finales serán tomadas por estos.[50]

Los consejos comunitarios, hacen parte de ese gran número de estructuras institucionales creadas para buscar la integración de todos los actores de un territorio, en la mayoría de los casos para la construcción comunitaria de planes, programas y políticas

[50] Cifuentes, Ardave y Velázquez (1993) en su libro "*La nueva constitución y la territorialidad en el pacifico colombiano*" buscan generar conciencia, más allá de los ordenamientos jurídicos dispuesto por el gobierno para reivindicar los derechos de las comunidades afrocolombianas. Lo que se quiere es fomentar la defensa de lo propio de lo que nos identifica, atravesado por obligación, porque la normativa nos lo exige, por la ley 70 de 1993 y el parágrafo transitorio 55. Jurisprudencia para el tratamiento de los problemas afro en Colombia. g

públicas de acción gubernamental y social enfocadas en las necesidades sociopolíticas, económicas, etc., para trabajar en ellas. De hecho, la aparición de los consejos comunitarios tanto en lo rural, como primera medida, y en lo urbano ha sido producto de las diferentes gestiones, trabajos, procesos de muchos años que han desarrollado organizaciones civiles. Trabajos arduos basados en rifas, fondos comunes, como también en el aprovechamiento de las temporadas electorales para obtener ese reconocimiento institucional para operar con recursos públicos que, naturalmente, pertenecen a ellos por ser parte de un ordenamiento democrático libre e igualitario, pero diferenciado por las vicisitudes que se han vivido respecto de otras poblaciones.

Por ejemplo, una muestra contundente que marca el nacimiento de los consejos comunitarios en Colombia, está asociado a las comunidades afrocolombianas que históricamente han sido pisoteadas por el poder hegemónico, inicialmente, proveniente de la corona española, seguido del poder de la mayoría mestiza que restringió los derechos hasta de los grupos originarios de América; los indígenas. La ley 70, gracias a estos procesos discriminatorios, aberrantes, enemigos de la dignidad humana, nacen para la defensa de la identidad cultural, que se estaba perdiendo poco a poco con la esclavitud, donde los consejos comunitarios se fueron estructurando y fortaleciendo para la reivindicación de sus derechos, como también de los terrenos históricos donde se asentaron para sobrevivir antes, durante y después de la abolición de la esclavitud en 1852 legalmente. (INCODER: 2013)

Son espacios de deliberación continua que estas comunidades del pacífico colombiano ven como figura institucional de primera para hacer valer y respetar su derechos, donde sus

decisiones públicas son una construcción, enteramente, desde abajo. Las bases determinan el accionar político no solo de las autoridades sociales, sino también de las autoridades administrativas locales, regionales y hasta nacionales, que dispusieron de mecanismos, por ejemplo, de consulta para estas comunidades por la autonomía otorgada, para determinar cuándo un proyecto es viable o atenta contra dichos territorios; o sus derechos, que es lo mismo.

Lo mismo ocurre en Guatemala, en este caso, con las comunidades indígenas asentadas allí, que sufrieron también por la intervención de autoridades españolas, complementadas por la discriminación total de la iglesia católica; principal terrateniente en América Latina desde el siglo XVI al XIX. Fueron procesos que terminaron por fortalecer la constitución de los consejos comunitarios, que ni siquiera se pudieron derrumbar con amplias reformas centralizadoras ocurridas durante la guerra socio-política entre mediados y finales del siglo XX. Aunque se pretendían derrumbar continuamente los formas de organización descentralizadas. La organización y presión social de estas comunidades calladas por la misma institucionalidad, fortalecieron estos espacios que los ponen como ciudadanos de primera. (Gómez: 2007)

Este tipo de situaciones históricas y actuales es lo que ha permitido la masificación, reconocimiento, análisis y críticas de los consejos comunitarios, como espacios locales de deliberación y construcción de lo público. Lo cierto es que, dentro de un sistema democrático, siempre existirán procesos que serán vistos como positivos o negativos. A nuestro parecer, lo seguiremos viendo como un avance para realmente cumplir con ese fin esencial de Estado que es la participación, y que debe ser otorgado de alguna u otra forma a

la comunidad. De lo contrario, no es compatible pensar que ese sea un valor natural de la democracia porque los espacios no existirán.[51]

Ante este tipo de situaciones referenciadas, creo que es importante entender eso que hace rato estamos mencionado como los consejos comunitarios. Maro Gómez (2007) en su tesis doctoral de la universidad de San Carlos de Guatemala (Guatemala), titulada "*Análisis jurídico de los consejos comunitarios de desarrollo como un mecanismo para la descentralización administrativa del Estado Guatemalteco*", lo entiende de la siguiente forma:

> *"(…) instituciones de desarrollo público creadas para organizar las comunidades promocionando la participación de los habitantes en la búsqueda y la promoción de su desarrollo, asimismo dar seguimiento a la ejecución de la obra o servicio público respectivo, que materialice la satisfacción de las necesidades prioritarias del lugar." (2007; 1)*

Por otra parte, para la institucionalidad colombiana los consejos comunitarios son:

"(…) *espacios que generan encuentros entre los integrantes del gabinete municipal, los líderes de los barrios y los habitantes de las comunas, lo cual promueve la participación*

[51] La aplicación de normas diferenciadas, basado en la situación histórica sufrida en comparación del resto de colombianos, es una situación compleja que se ha estado debatiendo durante muchos años. Lo cierto es que, los derechos adquiridos por estas comunidades, y ese reconocimiento mundial basada en el código de los derechos humanos, ha permitido el no retroceso de estas comunidades frente a el poder de un aparato estatal, que en algunos contextos, es aplastante. (Cifuentes, Ardave y Velázquez: 1993; 53)

*ciudadana de carácter activo en los procesos de toma de decisiones que se adelantan en las diferentes instancias de la administración pública*"[52]

Son definiciones que, al igual que lo hemos mencionado en el concepto de democracia, recoge ese valor de la participación ciudadana como lo imprescindible para el verdadero uso de los espacios participativos, algo que tanto se recalcó y se peleó durante mucho tiempo; justamente, que esos espacios se brindaran.[53] La mejor manera de darles vida es que la misma institucionalidad permita que las decisiones se construyan desde abajo y se cumplan desde arriba. Recordemos que no solo es el reconocimiento, también hay que darle fluidez jurídica a los territorios para que fortalezcan lo local, medio en el que se desarrollan los consejos comunitarios, y donde se tiene el verdadero sentido de pertenencia por los problemas sociales de dicho territorio y se da la sinergia Estado sociedad o Administración pública–ciudadanía.

---

[52] Asesoría Participación ciudadana, (2013). Metodología de los Consejos Comunitarios 2013, pág. 1

[53] Por ejemplo, en Guatemala, al igual que en muchos de la piases donde se encuentran los consejos comunitarios, aspectos como: (1) la seguridad y desarrollo, (2) consolidación de la paz, (3) reencuentro institucional, se convirtieron en puntos claves para su aparición. En Guatemala, de hecho, fue una decisión política favorable para la descentralización política que se requiere para darle participación activa a la ciudadano. Además termina jugando un papel decisivo para aportar a la terminación de la guerra del gobierno con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) firmada para 1996 en México. Esto permitió avanzar en temas como la pobreza, la inseguridad, etc., temas que se han mencionado de antemano permitiendo, además, reestablecer ordenamientos jurídicos que se había perdido y le daban vida a los consejos comunitarios, por ejemplo el artículo 13, 14, 15, 16, 17, 23, 24, 25, 26, 28 y 29/ ley de consejos de desarrollo urbanos locales. (Gómez: 2007)

Por otro lado, los consejos comunitarios varían en su estructura en lo urbano y lo rural, pero también entre países donde se cuentan con este tipo de figuras deliberativas. El aspecto cultural es, si se quiere, el indicador de mayor importancia para entender este tema. Necesariamente, las poblaciones sin voz, han sido aquellas que cuentan con una tradición muy antigua que se ha diferenciado del resto de la población que podemos considerar mayoritaria y de corte occidental. Por ejemplo, los afrocolombianos son descendientes directos de población africana, por lo que sus costumbres, tradiciones, lenguas, etc., se han ido rescatando, pero a la vez reelaborando a partir de los acontecimientos desarrollados en la esclavitud donde, por ejemplo, Cifuentes, Ardave y Velázquez, trayendo a colación una apreciación de Moreno Fraginals (1998; 18), muestra que los consejos comunitarios pretenden resarcir en gran parte lo que él denomina como "la deculturación".

> *"(…) proceso consciente aplicado a los esclavos en América para hacerlos perder total identidad (…) a los esclavos se les extinguía sus patrones sexuales, dietéticos, de vivienda, de vestuario (…) su música y su religión…" (Cifuentes, Ardave y Velázquez: 1993; 18)*

Dentro de la estructura administrativa de los consejos comunitarios en Guatemala, por ejemplo en la "aldea san juan del obispo", ubicada en el municipio de la antigua Guatemala de Zacatepequez, cuentan con: (1) un alcalde auxiliar, coordinador del consejo y autoridad máxima y actor principal de comunicación con la institucionalidad y la empresa privada, (2) una junta directiva, que analiza las decisiones ciudadanas tomadas, (3) comités ciudadanos con sus representantes, encargados de deliberar sobre las acciones políticas prioritarias a desarrollar en la aldea, (4) tesorero, para recursos no estatales, (5) grupo

gestor, encargado del control y seguimiento a las políticas públicas. Aunque es una estructura que varía según las tradiciones culturales, donde no se hace necesario alguna de estas instituciones. (Gómez: 2007)

En el consejo comunitario "El Samán", ubicado al suroriente del departamento del Cauca (Colombia) en el municipio del "El Tambo", consolidado a partir de una organización afro con la etiqueta de AFRONTAR en el 2003, es un terreno afro habitado por descendientes de esclavos muy ilustrados que llegaron de diferentes partes de África, dedicados al lavado de oro y al cuidado de haciendas (ocupación de esclavos). Después de la abolición esas fincas fueron cedidas por la intervención del INCORA (Instituto Colombiano para la Reforma Agraria) entre 1979 y 1990 a dicha población para su desarrollo.[54]

Estos cuentan con comités, y con sus respectivos representantes, que defienden posturas respecto de una problemática social que se esté viviendo en el territorio, desarrolladas en la asamblea de ciudadanos. Se organizaron comités alrededor ejes temáticos como el de los servicios públicos, infraestructura educativa, salud, vías y seguridad, siendo los temas sobre los que más intervención se realiza; aunque la realidad es que todos los temas se debaten

[54] Este tipo de procesos permitieron que fuera mucho mayor la lucha por crear mecanismo de participación ciudadana autónomos, pero que no eximieran de la responsabilidad al Estado colombiano de dar las herramientas y recursos para el desarrollo local y regional de las comunidades del pacifico. Por esto, y también por la nula representación social de los afro en la asamblea nacional constituyente de 1991, es que estas organizaciones que prácticamente no tenían fuerza nacional, recogen esas experiencias para ser incluidos en la constitución política más pluralista que haya tenido el país. (Cifuentes, Ardave y Velázquez: 1993)

porque son necesidades que se han vuelto básicas, así no acarreen tanto interés como las mencionadas. Su estructura, como vemos, no es muy amplia, contiene además de los comités mencionados, su junta directiva, encargada de direccionar los procesos desarrollados por los comités para aportar los insumos a la institucionalidad para la inversión en los proyectos, órgano ejecutivo, órgano de control, banco comunal, personal logístico de apoyo, entre otros. Siendo lo mismo que sucede con consejos comunitarios campesino "Palenque monte oscuro (2003) y "Rio palo" (2005) del municipio de puerto tejada, en el mismo departamento.[55]

Cabe mencionar que los consejos comunitarios se constituyen ante las diferentes autoridades políticas del país, donde estar un registro público a nivel local, regional y nacional para unir esfuerzos para estos territorios que también son ciudadanos de primera y tiene los mismos derechos, con ordenamientos jurídicos distintos, a los demás ciudadanos. En el caso de Guatemala, se desarrolla a partir de un registro mediante un acta que se inscribe en un libro de registro civil de la municipalidad jurisdiccional para obtener su personalidad jurídica. Y en el caso colombiano se desarrolla formalmente mediante un acta de Elección de la Junta del Consejo Comunitario presentada ante la Alcalde, quien la

[55] Tradicionalmente se ha caracterizado por trabajos como la extracción de oro, siembra de tabaco, caña de azúcar, la caza, y la recolección. Proceso que se relaciona no solo con los trabajos realizados en los terrenos donde eran esclavos, sino también en las partes donde se fugaban y desarrollaban actividades de sobrevivencia desde el siglo XVIII. Por esta razón el proceso de organización social de estos espacios del pacifico colombiano son tardíos y con poca inversión pública. De hecho, se explica que la mayoría de los avances en este municipio se debe a la acción únicamente civil, inicialmente, mediante la instalación del servicio básico de energía.

firmará y registrara en un Libro para certificación, entre otras formalidad como formularios con información básica de la constitución del consejo; información avalada, igualmente, por el INCODER.[56]

Conviene distinguir, por lo anterior, que los caminos prácticos para la toma de decisiones en los consejos comunitarios, particularmente rurales, se hacen a través de la priorización de las necesidades mediante secciones, asambleas, grupos de estudio, asesorías a comités, boletines informativos, entre otras. Todos son aplicativos que valoran el aporte comunal para intervenir en los problemas públicos, lo que recoge el sentir individual de ciudadano y de organización social que se identifica con su territorio y con el desarrollo obligado al que debe apuntar este tipo de procesos.

La situación, en últimas, apunta a que esta figura participativa refuerza la idea de que la descentralización es el camino para mejorar la intervención ciudadana, para que las argumentaciones teóricas sobre la democracia, sustentada en que esta se construye desde abajo, sea una realidad que continuamente se va reforzado y mejorando. Es una actividad que brinda legitimidad a las actuaciones de gobierno y aumenta el interés civil por aportar un granito de arena en la solución pacífica de los conflictos. Así, se incentiva la participación que, en el caso colombiano, plasmado en la constitución de 1991 en su artículo 2, y garantizado por el Estado, enuncia lo siguiente: “La participación (…) es un

[56] https://www.sivirtual.gov.co/memoficha-tramite/-/tramite/T766

fin esencial del Estado, razón por la cual está obligado a facilitarla, promoverla, y patrocinarla en todas las esferas de la vida ciudadana y étnica."[57]

En suma, los consejos comunitarios se presentan como un gran avance en materia jurídica, cultural y política, donde se le ha dado la posibilidad a los sectores marginados de mostrarle al Estado y el gobierno que estos existen. No importa el espacio en donde se desarrolle, sea urbano o rural, porque a pesar de contar con características similares y diferentes, también existe población que esta sin voz, como los jóvenes, los adultos mayores, la comunidad LGTBI, entre otros., y no solo las comunidades afro e indígenas como, particularmente, se ha pensado. Así, a pesar de presentar algunas fallas e inconvenientes hay que seguir fortaleciendo los espacios para evitar un retroceso sociopolítico

.

### 1.4 Gobiernos locales: experiencias desde las bases

El interés sobre los gobiernos locales puede decirse que no es algo nuevo ni novedoso, pero si importante cuando se tocan los temas democráticos y, en especial, aquello que está relacionado con la verdadera acción ciudadana en un territorio. En este tipo de entidades territoriales, como hoy en día se llaman, suponen que los instrumentos participativos, realmente, se desarrollan en el ámbito local, aunque también sea allí mismo donde se dan las restricciones. Pero más allá de eso, la participación ciudadana o las experiencias sociales que en los municipios se vive son aún más influyente que en otros órdenes de

[57] (Cifuentes, Ardave y Velázquez: 1993)

gobierno. Manuel Canto (2008) cree, de hecho, que el que la participación tenga un mayor desarrollo en lo local, es lo que ha permitido el aprendizaje social, el fortalecimiento de las instituciones públicas mediante su eficacia y eficiencia, como también un mayor acercamiento entre el Estado y la sociedad por esos lazos de confianza que se van tejiendo continuamente con estos procesos.

El municipio, como lo acabo de mencionar, se ha convertido en el espacio donde el Estado y la sociedad tienen más posibilidades de generar comunicación; actividad que, realmente, en muchos países se hace. Es la instancia política donde los diversos sectores sociales llegan  a obtener o ver, en un mayor nivel, sus intereses representados. La institucionalidad, también, conoce las demandas de su población, porque el mismo sistema se ha ido configurando o reestructurando para abrir esos espacios de deliberación ciudadana. Esto les ha permitido desarrollar una mejor gestión pública en todos los temas que rodean las necesidades sociales, fortaleciendo la institucionalidad y la ciudad mediante sus políticas públicas.[58]

El que hoy en día se hable tanto de la importancia de los gobiernos y espacios locales, repito, no es algo nuevo ni novedoso, podríamos decir que es un proceso que se ha fortalecido mediante una dinámica mundial conocida como NGP (Nueva Gestión Pública). Un conjunto de reformas aplicadas al Estado y la administración pública desde los años 80s, donde se ha estado cambiando la estructura y mecanismos para la fluidez, eficiencia,

[58] La ciudad moderna debe ser entendida como el espacio por excelencia de participación. en el que no se distinguen situaciones sociales, porque la constitución omite ese tipo de condiciones para poder intervenir en la acción ciudadana para la toma de decisiones. (Velázquez: 1997)

eficacia, transparencia, etc., de las instituciones públicas, como también para encontrar mejores formas de resolver los conflictos que en un territorio se dan por temas de seguridad, salud, educación, gasto públicos, entre otros. (Arellano y Cabrero: 2005) Aunque, nuevamente, existan algunos sectores que piensen que estos cambios han empeorado los fines básicos del Estado y la administración pública en todos los niveles de gobierno (local, regional y nacional). Igual, creemos que existen contextos exitosos que pueden entrar a ser analizados, siendo Noruega, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Chile, Uruguay, algunos de los más notorios.[59]

Son reformas que buscan en todos los niveles de gobierno, pero especialmente en lo local, como se dan y manejan los espacios de participación, como actúa el Estado y la administración pública, como se gasta el dinero público, que resultados se obtiene de la aplicación de las políticas, el control y seguimiento a funcionarios y políticas. Es un contexto en el que la gobernabilidad, según Flisfisch (1989), es entendida como:

> *"(…) la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo a la que se le debe considerar (…) capacidad de adoptar (…) decisiones ante eventos que son desafíos que exigen una respuesta gubernamental; efectividad y eficacia de las decisiones adoptadas;*

[59] El estado y la administración pública deben cumplir con lo que están en capacidad de realizar, estableciendo límites a su intervención. Por ejemplo, en el 2002, Colombia llevó a cabo un programa de renovación de la administración pública (PRAP) que "(…) buscaba adecuar las administraciones públicas los requerimientos de un Estado comunitario, realizando funciones, redimensionando el tamaño de la estructura administrativa y fortaleciendo su capacidad para cumplir con sus objetivos esenciales. (Barrera: 2004; 6)

*aceptación social de esas decisiones; y coherencia de las decisiones (…) de manera que no produzca efectos contradictorios." (Alcántara: 1995; 39-40[60])*

Y la gobernanza como esa relación que se debe establecer entre los diferentes sectores sociales, políticos, económicos, culturales, etc., para lograr consensos respecto de las decisiones que se deben tener en cuenta para la aplicación de las políticas públicas que resuelven una problemática socialmente reconocida, sean los dos elementos macro sobre los que se desenvuelven las reestructuraciones mencionadas.[61] Los mecanismos para ello se dan de forma descentralizada, permitiendo que las múltiples posiciones, ideas, necesidades e intereses se conviertan en insumos para tomar la mejor decisión. (Peters: 2005) Por esta razón, y por todos los problemas desarrollados en un modelo burocrático centralista, es que era indispensable el rediseño institucional.

De hecho, Phillips (1996) y Cabrero (1996), tomados en cuenta por Guille, Saenz y Badii (2009), ven el nivel municipal de gobierno como el generador de cambio, donde las personas sienten que sus habilidades y/o competencias son suficientes para deliberar. También, la cercanía de las instituciones es lo que ha permitido que, además de lo anterior, se genere una mayor motivación para hacer parte de los procesos políticos. Ante todo esto,

---

[60] Bassols, Mario y Mendoza, Cristóbal (Coords.)(2011). Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas. Anthropodos Editorial, México.

[61] La participación ciudadana en las políticas públicas están en el centro de los asuntos de gobernanza y, por tanto, en el centro de la relación gobierno-sociedad en torno a tres dimensiones básicas: democracia, desarrollo y derechos humanos. Gracias a esto, los ciudadanos son la pieza fundamental de todo proceso gubernamental social, político, etc., por estos ellos son determinados como el componente sobre el que cualquier elemento relacionado con la democracia no se podría desarrollar. (Canto: 2008)

creemos que es importante mencionar algunas experiencias significativas a nivel latinoamericano, de manera corta e informativa, que muestran que aunque los procesos son pocos, se puede fortalecer si la motivación y el orden se ponen de por medio. Así, iniciamos con un caso en el Uruguay, que aunque no está relacionado estrictamente con los consejos comunitarios como el espacio al que le estamos dando prelación en este trabajo, creo que hay que mirar otras opciones que sirvan de referencia para resaltar lo que se puede ganar a nivel local.

***Uruguay: plan CAIF***

Uruguay se ha convertido poco a poco en una de los países donde las experiencias y procesos locales han llegado a buen término, más cuando se habla de la relación entre el Estado y la sociedad. En este caso, queremos tocar un proceso que estuvo atravesado por cambios que modificaron el desarrollo de una de las políticas con mayor trascendencia, que ha venido desde los años 60s para ser un poco más precisos y del valor que le dan los uruguayos a este programa público abanderado.; bajo la etiqueta de "Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y Familia)" desarrollado por Armen Midaglia y Agustin Canzani en el libro, coordinado por Alicia Zicardi (2004), titulado "*Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*" .

Es un programa enfocado en cuatro aspectos: (1) educación, (2) nutrición, (3) promoción familiar y (4) salud pública sobre niños de 0 a 4 años. Aunque el programa atravesó por una serie de cambios que trataron de imponer una nueva forma de relación de la institucionalidad con la sociedad civil, donde, por ejemplo, hubo: (1) tercerización de algunos de los servicios sociales, (2) modificación a la enseñanza pública, al igual que (3)

ajustes a la salud pública, entre otros., para la década de los 90s (centralización progresiva), los cambios no se ajustaron a los nuevos desafíos sociopolíticos, lo que permitió el fortalecimiento de las organizaciones sociales asociadas a este proceso para reivindicar un programa que funcionaba de forma descentralizada y exitosa.

Está dirigido por y bajo la responsabilidad del INAME (Instituto Nacional del Menor), quien coordina, vigila y distribuye recursos para el programa. Lo novedoso del programa es que estos centros de atención están desarrollándose a partir de la acción de organizaciones civiles en las localidades, auto-gestionando la estabilidad de dichos espacio, así exista la presencia de un órgano central. Esto ha permitido la descentralización y fortalecimiento de los espacios de participación, porque estos centros no se retroalimentan de arriba hacia abajo, son las mismas organizaciones sociales quienes generan ese insumo para que la auto-gestión sea exitosa (debates, boletines informativos, etc.) con apoyo de sindicatos, la iglesia, entre otros., pero también para que las autoridades centrales aporte al proceso.

Lo cierto es que gracias a esta gestión desarrollada por la participación ciudadana se logró, un nuevo rediseño del programa, tras las últimas reformas, que se otorgaron mayores responsabilidades entre el Estado y la comunidad. En donde se desarrolla con mayor dinamismo y participación: (1) construcción y seguimiento de los proyectos, (2) control de los recursos públicos, (3) control a los objetivos y metas, (4) la capacidad de ajustar durante los procesos los programas para mejorar algunas fallas en el desarrollo del plan.

### *Santiago de Chile: La vega central*

Por otro lado, Santiago de chile se ha convertido en un ejemplo para tener en cuenta en estos temas de participación ciudadana. A través de las iniciativas ciudadanas encaminadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que lo necesitan, dirigiendo esfuerzos a la disminución de la pobreza, particularmente, sobre la población vulnerable que reside en las calles aledañas al mercado "*La Vega Central*", donde se desarrolla un trabajo de voluntariado a través de organizaciones sociales, la coordinación del mismo mercado, las iglesia católica, entre otras., y algunos incentivos del gobierno municipal, ha sido importante resaltarlo. Programa que se ha complementado con la iniciativa "*Un techo para Chile*" donde se pretende dar estabilidad social, mediante el apoyo de profesionales recién graduados para desarrollar trabajo comunitario con los más pobres, impulsando la mejora de la calidad de vida.

Respecto al primer programa, que es el que nos interesa, las ayudas que recibe esta población vulnerable son múltiples. Las asistencias otorgadas se coordinan a través de la administración central del mercado quien otorga la solicitud de los indigentes y población vulnerable de otro tipo, para solicitar ayudas a los comerciantes, no sólo en términos de alimentos, sino también para la búsqueda de una ocupación laboral dentro del mercado de tal manera que pueden generar los insumos básicos para vivir (alimento y vivienda). También se destinan recursos a través del voluntariado de organización externas que, con previa solicitud a la administración central, desarrollan apoyo logístico para la entrega de las ayudas. Las ayudas son asistenciales, eso no se puede omitir, pero a través de mecanismos directos e indirectos no asociados a la institucionalidad, aunque no se puede

obviar las ayudas municipales que son mínimas, se ha podido mitigar una situación de pobreza que podría estar peor.[62]

En ambos espacios, se abastecen de mecanismos de deliberación muy bien planteados a las necesidades y condiciones sociopolíticas que se atraviesan. Entre los cuales encontramos: (1) boletines informativos, (2) círculos de estudio, (3) foros temáticos, (4) conferencias de consenso, (5) encuestas deliberativas, (6) jurados ciudadanos, (7) paneles ciudadanos, (8) asambleas ciudadanas, entre otros., que son desarrollados a través de grupos organizados, partidos políticos, organizaciones religiosas, etc. Lo cierto es que, toda actividad en donde la sociedad civil sea el actor más importante será democrático y la participación con principio y fin se cumplirá, permitiendo el fortalecimiento de todo aquello que está adscrito a este tema de la democracia, desde el fortalecimiento de lo local hasta el desarrollo jurídico.

En fin, son muchas las experiencias que se podrían recoger sobre la participación ciudadana en el ámbito local, donde la democracia basado en su principio de participación, que también es un fin esencial del Estado, y los diferentes espacios abiertos para su desarrollo, son importantes para la retroalimentación de los procesos y el fortalecimiento de la ciudadanía; como el soberano del poder en este tipo de sistema que siempre defenderemos. Procesos exitosos como los presupuestos participativos en algunas ciudades

[62] Esta iniciativa presenta su parte negativa, explica María Ducci, porque el asistencialismo no cambia del todo la realidad reconocida. Este tipo de actuaciones también se pueden ver en muchos programas directos de la institucionalidad, por lo que la autora cree que es indispensable que exista una red de apoyo continuo con programas claros para poder mitigar al máximo las necesidades sociales. (María Ducci En: Zicardi: 2004).

de Brasil, España y Colombia, entre otras experiencias en México, Guatemala y Ecuador, además de los más representativos en a los países escandinavos con los consejos o comisiones ciudadanas, se ponen como una base indispensable para seguir creyendo en el continuo e incansable desarrollo de los espacios locales.[63]

A manera de conclusión se puede plantear que la participación ciudadana es un elemento vital en los sistemas democráticos, una sociedad con ciudadanos participativos y dispuestos a actuar en las diferentes esferas, pueden mejorar las condiciones de vida, ellos son el pilar de para la transformación de sociedades con problemas, las autoridades pública suelen poner una serie de instrumentos que permiten el dialogo entre los detentores del poder político y el ciudadano que día a día suele vivir en carne propia las problemáticas que se presentan en las ciudades, este dialogo permite la construcción de acuerdos e inicio de procesos para mejorar las condiciones negativas que se presentan en un lugar específicamente. Es adecuado mencionar que si los ciudadanos no toman la iniciativa de participar puede que sus problemas no sean resueltos prontamente por los detentores del poder político, estos no alcanzan a visualizar todos los fenómenos que afectan a los ciudadanos por eso es adecuado que el ciudadano tenga la capacidad de comunicar sus

[63] En Colombia, a través del principio de participación de la constitución de 1991, se dispone de mecanismos para la planeación participativa hasta el seguimiento y vigilancia de los gobiernos municipales. Esta figura de los presupuestos participativos cuenta con principios como: democracia directa, transparencia, control social, entre otros. De esta forma el presupuesto participativo es entendido como: “el mecanismo mediante el cual la comunidad de un municipio discute y decide en que invertir los recursos con fondos públicos municipales, como fórmula los proyectos, efectuar seguimiento para su inclusión y aprobación en el presupuesto anual y vigilar su ejecución.”(Federación Colombiana de Municipios: S.F; 3)

necesidades e intereses a la administración pública que está en el deber de escuchar a los ciudadanos que tienen el derecho legítimo de participar en la construcción de una mejor sociedad.

# 2. Los consejos comunitarios en Santiago de Cali: una metodología para las decisiones consensuadas

En el presente capítulo se expone de manera breve que son los consejos comunitarios, como estos han sido realizados en Santiago de Cali entre los años 2012 – 2015, en la administración de Rodrigo Guerrero Velazco, ello con el objetivo de tener claridad sobre este mecanismo de participación ciudadana y su metodología, el cual ha sido promovido por la administración pública.

## 2.1 Consejos comunitarios y su metodología

Los consejos comunitarios son "espacios que generan encuentros entre los integrantes del gabinete municipal, los líderes de los barrios y los habitantes de las comunas, lo cual promueve la participación ciudadana de carácter activo en los procesos de toma de decisiones que se adelantan en las diferentes instancias de la administración pública"[64], la acción de los ciudadanos organizados suele tener una incidencia en los futuros planes de acción gubernamental, es preciso mencionar que la eficaz participación de los ciudadanos, hace que la alcaldía produzca una serie de respuestas frente a las demandas y exigencias de los ciudadanos a ciertas problemáticas, cuando no se presenta una participación idónea en muchas ocasiones la administración no puede actuar para intervenir frente a ciertas situaciones que afectan la calidad de vida de las personas en un sector concreto de la

[64] Asesoría Participación ciudadana, (2013). Metodología de los Consejos Comunitarios 2013, pág. 1

ciudad, es adecuado mencionar que en algunos casos la administración municipal decide actuar para resolver ciertos problemas de carácter macro, dejando a un lado los problemas micro propios de las comunas de la ciudad.

Por otro lado algunos de los propósitos de los consejos comunitarios es fortalecer la efectividad de los espacios de interacción entre los ciudadanos y la alcaldía, el empoderamiento de la comunidad para la toma de decisiones respecto a casos concretos que afectan su calidad de vida, por último mejorar la concertación entre la alcaldía y los ciudadanos, con el fin de que exista una linealidad para la construcción de una ciudad más propicia para la vida de quienes habitan en ella, en resumen se puede decir que los consejos comunitarios suelen propiciar el espacio para que se produzca un trabajo mancomunado entre gobierno y comunidad, para analizar las problemáticas y encontrar unas maneras de disminuirlas o solucionarlas mediante estrategias plausibles que puedan ser encabezadas por la administración municipal y sus funcionarios.

Es necesario mencionar que los consejos comunitarios permiten el diálogo directo entre ciudadanos y miembros de la administración local de lo cual se deriva una sinergia para la construcción de una serie de respuestas frente a situaciones complejas que se presentan al interior de la ciudad, desde problemas que afectan a pequeños grupos de ciudadanos en las comunas o problemas de nivel macro que afectan a cientos de ciudadanos, de ahí que sea necesario la búsqueda de consensos entre comunidad y gobernantes para lograr diezmar problemáticas concretas. Los problemas públicos en una sociedad son una construcción colectiva de lo que las personas perciben o sienten como inadecuado ya que les afecta su calidad de vida, los ciudadanos ante ello suelen organizarse y transmitir a quienes tienen el

poder político esta situación, para que analicen el aparente problema público y decidan cómo actuar.

Después de haber presentado brevemente qué son los consejos comunitarios es momento de adentrarnos en la descripción de los consejos comunitarios en la ciudad de Santiago de Cali, en primer lugar iniciaremos describiendo los consejos comunitarios desarrollados en el año 2012, los cuales no contaban con una metodología claramente definida, posteriormente se describe la metodología de los consejos comunitarios del año 2013 – 2014 y por último el programa "la Alcaldía a tu barrio", el cual es el sucesor de los consejos comunitarios adelantados en años anteriores en la ciudad de Cali.

Los consejos comunitarios adelantados en el año 2012, no tenían una metodología establecida, funcionaban como un encuentro abierto sin solicitudes claras por parte de la comunidad, como resultado la Alcaldía tampoco brindó respuestas concretas lo que impedía un seguimiento efectivo, ni compromisos que permitieran observar la incidencia de la comunidad en la resolución de problemas públicos atendidos desde la administración. A continuación se presenta la visión sobre este proceso de diálogo y construcción de acuerdos, desde la perspectiva de una funcionaria de la Asesoría de Participación ciudadana:

En primer lugar los miembros de la asesoría de participación ciudadana se encargaban de contactar a los principales líderes de las comunas de Cali, ello para informarles sobre el proceso de comunicación que se iba a adelantar en unos días con los miembros de la administración municipal y los habitantes de ese sector de la ciudad.

Los líderes comunales frente a los funcionarios solían realizar muchas exigencias y peticiones para el mejoramiento de los niveles de calidad de vida de los miembros de la comunidad, pero la administración municipal no podían dar respuesta a todas las exigencias, de ahí que fuese necesario que las intervenciones por parte de los líderes abordaron una serie de temas concretos y que pudiesen ser resueltos por la administración.

En el desarrollo de los consejos comunitarios los líderes intervenían en la mayoría de los temas que se abordaban lo cual dilataba el proceso e impedía que este se desarrollara de manera eficaz.

Por último después de finalizado el consejo comunitario no existía ningún tipo de seguimiento a los acuerdos o pactos establecidos entre la comunidad y el gobierno local, podría decirse que a pesar del esfuerzo por establecer un canal de comunicación y creación de acuerdos estos no se ejecutaban, por lo cual no existía ningún tipo de efecto positivo posterior a la realización del consejo comunitario.

Después de haber presentado brevemente como se implementaron los consejos comunitarios del año 2012, es momento de adentrarnos a las etapas de los consejos comunitarios en la ciudad de Santiago de Cali a partir del año 2013 donde se establece una metodología concreta, la cual será descrita a continuación:

El consejo comunitario puede ser dividido en tres etapas: La primera de ellas es el Antes del consejo comunitario, la segunda Durante el Consejo Comunitario y la última Después del consejo comunitario.

La etapa del Antes del Consejo comunitario se caracteriza por una serie de momentos que permiten el desarrollo adecuado de este espacio de diálogo y concertación, a continuación serán desarrollados cada uno de estos momentos:

En primer lugar tenemos la identificación de las solicitudes que la comunidad pretenden presentar ante el gabinete municipales, estas solicitudes deben contar con unos mínimos como su "pertinencia misional y sectorial, competencia legal, correspondencia con proyectos y programas de inversión vigentes de la alcaldía, viabilidad de ejecución en un plazo no superior de 12 meses, nivel de incidencia sobre la comunidad (Número de barrios y habitantes beneficiados)"[65].

El segundo momento consiste en la "presentación de la metodología de realización de los consejos comunitarios ante el comité de planificación de la comuna y diálogo con el mismo para conocer sus inquietudes y planteamientos frente al consejo"[66] que se realizará eventualmente con la comunidad y los diversos gabinetes de la alcaldía.

En el tercer momento se realiza la "convocatoria y realización de la ronda de recepción de solicitudes a ser abordadas en el consejo comunitario"[67].

En cuarto lugar se da la "convocatoria y realización de las mesas de trabajo entre las diferentes dependencias de la Alcaldía, líderes y habitantes en general de la comuna"[68]

[65] Asesoría Participación ciudadana, (2013). Metodología de los Consejos Comunitarios 2013, pág. 3

[66] Ídem, pág. 4

[67] Ídem, pág. 4

[68] Ídem, pág. 4

En el quinto momento se “elabora la presentación formal de las solicitudes y respuestas por parte de cada dependencia frente a la comunidad”[69], las cuales serán presentadas en la plenaria del consejo.

Por último se produce “la organización logística del evento, (selección del lugar, elaboración y difusión de afiches, sonido, internet, registro de asistentes)”[70].

Esta etapa es fundamental para que el consejo comunitario logre tomar forma y se desarrolle a cabalidad en el futuro próximo, si esta etapa no se desarrolla apropiadamente el consejo comunitario podría tener problemas de organización y no lograr cumplir con su objetivo esencial que es lograr permitir que existe un diálogo y un trabajo mancomunado entre comunidad y gobierno local, para enfrentar las diversas problemáticas de carácter público, puede decirse que si no se realiza esta etapa el consejo comunitario estaría sumergido en un caos, ya que los actores involucrados en él no tendrían claramente definidos sus roles y abundarían una serie de propuestas e iniciativas por parte de la comunidad que podrían entorpecer el proceso de selección y análisis de las propuestas más concretas y de mayor alcance por parte de los funcionarios de la alcaldía para enfrentar las problemáticas e iniciar un curso de acción definido.

La segunda etapa, es decir Durante el consejo comunitario, se producen una serie de fases o actividades, las cuales serán presentadas a continuación.

[69] Ídem, pág. 4

[70] Ídem, pág. 4

En primer lugar, se dan los “actos protocolarios, se presentan el gabinete, proyección de videos que destacan los talentos de la comuna, las inversiones realizadas por la Alcaldía en la misma, saludo a comunidad y palabras del Alcalde”[71].

La segunda fase o actividad del consejo consiste en la “socialización por parte de un delegado de la comunidad de las solicitudes que se plantearon en las mesas de trabajo realizadas previamente, por otra parte el jefe de cada dependencia presenta las respuestas o compromisos que están en capacidad de asumir en relación con lo concertado en la mesa de trabajo, con el proceso anterior quedan formalizadas las solicitudes y respuestas de las dependencias, oficialmente”[72].

La última actividad del consejo comunitario consiste en dar por finalizado la actividad entre gobierno y comunidad.

Esta etapa es el eje central del diálogo continuo entre los diversos actores involucrados en la toma de decisiones, es decir  la comunidad y el gobierno local, en ella se expresan las solicitudes y respuestas por parte de los detentores del poder, en este momento la comunidad puede expresar lo que más necesitan y algunas maneras posibles de solucionar un determinado problema, debido a que los profesionales especializados en algunas ocasiones suelen tener una visión limitada sobre cómo enfrentar un problema el cual nunca han vivido en sus vidas, la experiencia y el saber popular en algunos momentos es idóneo para solventar problemas concretos, de ahí la necesidad de buscar la concertación y el trabajo en equipo entre ambos actores.

[71] Ídem, pág. 4

[72] Ídem, pág.5

En la tercera etapa o  Después del Consejo se desarrolla los siguientes momentos que tienen como fin oficializar los acuerdos construidos previamente y verificar el cumplimiento de ellos, a continuación profundizaremos en cada una de ellos.

El primer momento es la "elaboración y publicación del acta del consejo comunitario en la página web de la alcaldía, se realiza un boletín resaltando los acuerdos"[73] logrados en el proceso de diálogo y concertación que se llevó a cabo.

En segundo lugar "se remite oficialmente a cada dependencia de la Alcaldía, los acuerdos y compromisos adquiridos con la comunidad en el consejo comunitario desarrollado"[74], ello con el fin de que los funcionarios tengan presentes que sus acciones deben estar encaminadas a alcanzar estos acuerdos, mediante el desarrollo de diversas estrategias o acciones.

El tercer momento de esta etapa, es la "realización de una serie de seguimientos con las dependencias al cumplimiento de los acuerdos o compromisos adquiridos por la administración frente a las solicitudes de la comunidad, ello se da dos meses después de la finalización del consejo comunitario, con el fin de verificar el nivel de avance frente al compromiso"[75].

Por último se presenta una "reunión con el comité de planificación de la comuna y con delegados de la comunidad que hicieron parte del consejo, para exponer los avances

[73] Ídem, pág. 5

[74] Ídem, pág. 5

[75] Ídem, pág. 6

logrados por las dependencias en torno a los acuerdos y compromisos, se recogen observaciones de los miembros de la comunidad para retroalimentar las dependencias"[76], este momento se da con el fin de que exista un proceso comunicativo transparente con la comunidad sobre lo que ha desarrollado la administración sobre los acuerdos pactados, puede plantearse que se está buscando construir unos mayores niveles de cooperación entre el poder político local y los ciudadanos, para lograr que la ciudad mejore en su conjunto.

## 2.2 Programa alcaldía en tu barrio

Después de haber plasmado la metodología de los consejos comunitarios que fueron implementados desde el año 2013 hasta finales del 2014, es propicio continuar con la descripción del nuevo programa denominado la Alcaldía a tu Barrio, el cual fue la última estrategia de la administración municipal para mantener la comunicación y trabajo en equipo con los ciudadanos de Santiago de Cali, para la toma de decisiones frente a temas de interés colectivo.

En el mes de Noviembre del 2014, se diseñó un nuevo mecanismo para acercar a los habitantes y gobierno local denominado, "La alcaldía a tu barrio", "el cual tiene como objetivo conocer y responder las observaciones que la comunidad tenga sobre las inversiones ejecutadas o por ejecutar que se encuentran garantizadas para diversas obras o

[76] Ídem, pág. 6

programas sociales en las diferentes comunidades, por la Alcaldía"[77], es preciso mencionar que la administración municipal se encuentra comprometida en beneficio del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Por otra parte en la jornada de la Alcaldía a tu barrio, los jefes de las dependencias de la administración local dan respuestas a las diversas inquietudes de los ciudadanos respecto a los proyectos ejecutados o que están por ejecutarse en un futuro próximo, todo ello con el fin de aclarar interrogantes y dudas que presenta los líderes y miembros de la comunidad en general.

En otro orden de ideas, los objetivos de la Alcaldía a tu barrio es conectar las propuestas y necesidades comunitarias con la gestión de la Alcaldía Municipal y apoyar la toma de decisiones gubernamentales, en pocas palabras se busca que exista una legitimidad por parte de los ciudadanos hacia las decisiones que han sido tomadas por los detentores del poder político local, debido a que en algunos momentos existe apatía y resistencia hacia ciertas soluciones planteadas por los funcionarios públicos ya que estas solamente abordan una parte del problema, dejando a un lado las causas que lo originan, lo cual lleva a que el problema no sea solucionado de manera efectiva.

El programa Alcaldía a tu barrio, tiene entre sus propósitos difundir la gestión de la Alcaldía ante la ciudadanía, que evidencie el compromiso existente para aumentar el bienestar social y los niveles de vida de los ciudadanos mejoren. Además busca lograr una interacción entre los integrantes del gabinete municipal, los líderes comunitarios y la

[77] Asesoría de Participación Ciudadana, (2014). Metodología para la realización de Jornadas de "La Alcaldía a tu barrio", pág. 1

comunidad en general, por último reactivar los mecanismos de participación ciudadana y los canales de comunicación entre ciudadanía y gobierno, los cuales se encontraban en desuso en los últimos meses, debido a la creación de una nueva estrategia de acercamiento entre el gobierno municipal y la ciudadanía, de lo cual se derivó la inexistencia de diálogos entre la ciudadanía y el gobierno local.

Esta nueva estrategia de participación ciudadana y comunicación posee una serie de etapas que a continuación serán descritas:

En primer lugar tenemos la etapa de "Análisis de las inversiones ejecutadas, en proceso de ejecución o próximas a iniciar, por parte de líderes comunitarios, J. A. C y J. A. L, estos realizan una serie de observaciones y cuestionamientos que son la base esencial para el desarrollo de las mesas de trabajo, con los delegados del gabinete municipal"[78], los cuales deben asistir a ellas para buscar dar respuestas a los interrogantes de los miembros de la comunidad.

En segundo lugar se produce el "diseño del recorrido que el Alcalde y su gabinete que será llevado a cabo por la comunidad, buscando visitar los sitios donde se han realizado intervenciones u obras que están en proceso de ejecución o próximas a realizarse"[79], ello con el objetivo de que la comunidad perciba que existe un acompañamiento permanente por parte de la Alcaldía  a las diversas obras que se realizan en el barrio.

[78] Ídem, pág. 3

[79] Ídem, pág. 4

Por otra parte tenemos la "identificación de necesidades operativas y logísticas para la realización del recorrido en la comuna, debido a que es necesario contar con unos mínimos de seguridad y organización"[80] para que no se presenten inconvenientes que retrasan la agenda de los funcionarios que hacen parte del programa la Alcaldía a tu barrio, los cuales tiene diversos compromisos.

En cuarto lugar tenemos la "aprobación del recorrido a realizar en la comuna por parte del Alcalde y su gabinete"[81], estos toman la decisión final sobre si realizan el recorrido que otros funcionarios han diseñado o es necesario cambiar el itinerario del día debido a cuestiones de seguridad o falta de logística.

En quinto lugar tenemos una serie de "encuentros entre unos delegados de la comunidad con los funcionarios públicos en cada uno de los puntos principales del recorrido donde se han desarrollado obras, en este momento los delegados de la comunidad suelen informar sobre los alcances y beneficios de las obras realizadas y aspectos pendientes con la comunidad por parte de la Alcaldía, los cuales deberían ser atendidos prontamente"[82], ello se realiza con el fin de exaltar los efectivos positivos de las intervenciones de la administración local, pero también se exige en algunos casos que se siga trabajando en pro de la comunidad.

En sexto lugar se produce el "encuentro con beneficiarios directos de las intervenciones realizadas por la Alcaldía en esta zona de la ciudad, un ciudadano de esa comuna enfatiza

[80] Ídem, pág. 5

[81] Ídem, pág. 5

[82] Ídem, pág. 6

en los resultados positivos de la intervención y de la gestión administrativa actual"[83], utilizando ejemplos concretos, lo anterior es realizado en el programa Voces de la comuna

Por último, pero no menos importante es realizada en un lugar específico de la comuna una "Feria Informativa y de servicios, en este espacio se acercan los servicios y programas que ofrece la Alcaldía Municipal y las diversas Dependencias, ello con el fin que los ciudadanos conozcan la oferta institucional a la cual pueden acceder"[84], si ellos lo desean como los programas que ayudan a las madres cabezas de familia y jóvenes de estratos socioeconómicos bajos, estrategias para la superación de la pobreza extrema, entre otros.

Después de haber presentado de manera mínima el nuevo programa "La alcaldía a tu barrio", es necesario hacer una aclaración esta nueva propuesta se diferencia drásticamente de los consejos comunitarios, ya que en ella aunque existen espacios para el diálogo la comunidad, no posee la capacidad para lograr guiar las acciones de los directores de los gabinetes municipales, su capacidad de influenciar en las decisiones que se van a tomar se han disminuido drásticamente, se puede observar como en los consejos comunitarios realizados entre el año 2013 – 2014, los ciudadanos poseían el poder para poder incidir en la toma de decisiones de carácter público, pero en el actual programa la Alcaldía a tu barrio, no existe una manera concreta para que los ciudadanos logren influenciar a los directores del gabinete municipal en la toma de decisiones, en este nuevo proceso solo se informa a los ciudadanos sobre las intervenciones y obras que se realizarán en la comuna, el plan de inversiones, se aclaran ciertas dudas que existen entre los líderes comunitarios y

[83] Ídem, pág. 6

[84] Ídem, pág. 7

algunas personas de la comunidad que se encuentran interesados en los proyectos que adelanta la alcaldía, puede decirse que este nuevo programa solo tiene la función de informar a los ciudadanos sobre las diversos procesos y acciones que se adelantaran, las decisiones son tomadas por personas especializadas y con altos niveles de capital humano, los cuales diseñan estrategias para solventar problemas concretos y las aplican directamente, sin tener en cuenta las percepciones e ideas de los ciudadanos.

En pocas palabras se puede decir que este nuevo programa limita la capacidad de participación de los ciudadanos, ya que el canal de comunicación que previamente se había instaurado en la ciudad que permitía el dialogo entre ciudadanos y los miembros del gabinete municipal, se destruye, se pasa a un proceso de presentación de estrategias o acciones frente a los problemas públicos que existen dejando a un lado el conocimiento y visión de los ciudadanos sobre esos asuntos de interés general que afecta sus vidas, se puede decir que el proceso que se estaba adelantado en el establecimiento de vínculos adecuados de comunicación y sinergia entre ciudadanía y gobierno local, sufre un retroceso al establecerse simplemente una presentación de resultados por parte de la administración hacia los ciudadanos, los cuales solamente pueden resolver inquietudes sobre la implementación de un proyecto en la comunidad, sin embargo en el capítulo siguiente se encontrará como las comunidades organizadas pueden afectar las decisiones que han sido tomadas por lo especialistas de la administración pública, los cuales al no tener en cuenta a la comunidad originan una serie de problemas que afectan el desarrollo adecuado de las obras.

## 3. Participación ciudadana y comunitaria en la acción del gobierno.

En el presente capitulo se desarrollará el tema de la participación ciudadana y comunitaria en Santiago de Cali, durante el periodo de la administración pública del señor Rodrigo Guerrero Velazco 2012 – 2015, esto se hace con el fin de apreciar cómo fue la acción de los ciudadanos en los diferentes escenarios de toma de decisiones que se presentaron en la ciudad, denominados consejos comunitarios, para ello se describirán los procesos que se dieron en dos comunas de la ciudad, en las cuales la comunidad tuvo un papel sumamente importante en los procesos de toma de decisiones y desarrollo de las obras.

Los consejos comunitarios, como lo hemos mencionado durante el desarrollo del presente trabajo, se han convertido o fortalecido ampliamente en los gobiernos locales, posicionándose como una de las figuras institucionales que, progresivamente, van tomando mayor peso en comparación con otros mecanismos de participación ciudadana. En Cali, se han venido desarrollando la participación ciudadana a través del rótulo de consejos comunitarios, que insertados en esta lógica de intervención sociopolítica, han podido avanzar en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos de pequeños sectores de la ciudad. En este caso, las pequeñas acciones donde se han comprometido los diferentes actores de la sociedad, especialmente el institucional y la sociedad civil, ha permitido desarrollar acciones continuas en el tiempo que aumentan la credibilidad y legitimidad de las decisiones de un gobierno de turno que apostó por la real incidencia, en algunos casos específicos que afectaban la comunidad.

Este tema de los consejos comunitarios, al igual que muchos temas sociopolíticos que se han tratado, requiere de tiempo para su fortalecimiento porque se va edificando con base a críticas, ajustes, aspectos positivos a resaltar, etc., que fortalecen el proceso. Los dos capítulos anteriores, de hecho, nos lo han mostrado y es que las experiencias que se viven al interior de un país no se dan en vano siempre y cuando el horizonte esté fijado en que, figuras institucionales beneficiosas para un territorio como los consejos comunitarios, sea lo que verdaderamente se requiere para fortalecer la relación sociopolítica, pero más que eso la calidad de vida de los ciudadanos. Así, creo que este capítulo es importante para vislumbrar que, aunque no es la ciudad con los mejores y mayores avances en este tipo de temas, si ha sabido congeniar y lograr hacer los esfuerzos para que en un futuro la cooperación, la negociación y las participación de los comunidades en las decisiones se conviertan en los instrumentos diarios para mejorar la toma de decisiones, entendiendo que no es solo los dictámenes gubernamentales los que se deben aplicar en las obras desarrolladas en un periodo de gobierno, sino que también las soluciones planteadas por la ciudadanía son tenidas en cuento no solo como opinión o sugerencia, sino a nivel de cambio y ajuste a las decisiones de gobierno

Ahora bien, se tomaron dos comunas de la ciudad de Santiago de Cali en los cuales se desarrollaron intervenciones sociopolíticas (administración de Rodrigo Guerrero y la comunidad) mediante la figura de los consejos comunitarios para solventar o dar respuestas a las problemáticas que se estaban presentando, y algunas que todavía permanecen, entre el periodo 2012-2015 que corresponden a los cuatro años de gobierno de turno en la ciudad. Para nuestro estudio de caso tomamos como referencia las comunas 18 y 21:

La comuna 18 que comprende los barrios: Buenos Aires, Caldas, Los Chorros, Meléndez, Los Farallones, Francisco Eladio Ramírez, Prados del Sur, Horizontes, Mario Correa Rengifo, Lourdes, Colinas del Sur, Alférez Real, Nápoles, El Jordán, Cuarteles Nápoles, Invasión las Palmas, Batallón Pichincha, Sector Alto de los Chorros, Alto Meléndez Polvorines, Sector Meléndez, Sector Alto Jordán y Alto Nápoles.

La comuna 21 con los barrios: Pizamos I, II y III, Calimio Desepaz, el Remanso, los Lideres, Desepaz-INVICALI, Compartir, Ciudad Talanga, Sol de Oriente, Suerte 90, Tercer Milenio, La Pradera, Villamercedes I, Villa Luz LA, Las Dalias, Potrero Grande, Ciudadela del Rio CVC, Valle Grande y Planta de Tratamiento.[85]

Estas dos comunas son, en este caso, los casos que entran a describirse y analizarse en este capítulo. Es importante recordar que en estas comunas la intervención desarrollada por la alcaldía de Santiago de Cali, en cabeza del mandatario Rodrigo Guerrero Velasco en el periodo 2012-2015 puede variar en la forma como se han tomado las decisiones, dependiendo del año en el que se iniciaron los procesos. Así, tengamos en cuenta que, el programa "*La Alcaldía en tu Barrio*" hace parte del último diseño metodológico de participación de los ciudadanos en los consejos comunitarios, por lo que alguno de los proyectos analizados puede no circunscribirse dentro de esta lógica, sino dentro de las dos anteriores que el capítulo anterior describió.

Lo que corresponde a la comuna 18, se analizará la obra correspondiente a la "*prolongación de la Avenida Circunvalar entre carreras 70 y 83*"

[85] http://www.cali.gov.co/observatorios/publicaciones/perfiles_por_comunas_pub

Por último, la comuna 21 se toma el tema relacionado con la "*ampliación de cupos en los Centros de Desarrollo Infantil existentes y la construcción de un nuevo C.D.I en la comuna 21, particularmente en el Barrio Potrero Grande".* Aunque este tema, a diferencia de las obras asociadas a la prolongación de la Av. circunvalar, no hace parte del plan de las 21 Megaobras si se sigue el plan de intervenciones adjudicado mediante el Acuerdo Municipal 241 del año 2008.

En fin, para este análisis se hace un recorrido desde las actas de constitución de las reglas de juego empleadas para el desarrollo de los procesos iniciales, los compromisos adquiridos entre los consejos comunitarios y la administración de Rodrigo Guerrero, actas de seguimiento, avances de la obra (si están en proceso o culminadas), controles desarrollados durante la obra, etc., desarrollados entre los años 2013, 2014 y 2015. Todos los aspectos mencionados son muy importantes, desde el aspecto metodológico hasta el práctico y/o aplicativo de lo concertado, porque no solo se requiere ver la importancia de las medidas adoptadas para establecer un canal de comunicación entre el gobierno local y la ciudadanía, las diferentes solicitudes presentadas por la comunidad que reflejan las problemáticas que se asocian a un proceso antiguo al gobierno de turno analizado, sino también las decisiones adoptadas por los actores institucionales, la incidencia de la participación ciudadana y los resultados arrojados hasta el año 2015.

### 3.1 Comuna 18: "*Prolongación Avenida Circunvalar entre carreras 70 y 80"*

La "*Prolongación de la Avenida Circunvalar entre Carreras 70 Y 80*", que está comprendida dentro de la Fase I de las Megaobras, hace parte de un gran número de obras

que se adjudicaron para el año 2008 bajo el lema de "*21 Megaobras*" mediante Acuerdo Municipal 241/2008, dirigida por el entonces entrante alcalde Jorge Iván Ospina para ese mismo periodo; no se toma la prolongación que va desde la carrera 80 hasta la 122 porque al finalizar el periodo de Guerrero no había sido contratada.[86] Estas son un conjunto de obras de infraestructura enfocadas en el interés general que serían financiadas por Valorización (contribución ciudadana antes, durante y después) y por EMCALI EICE, donde el primero aportaría el 85.64% y el segundo el 14.63% del total de las obras. Las intervenciones están enfocadas en temas claves como la movilidad y el verdadero aprovechamiento del espacio público, que legalmente tienen cabida bajo el Estatuto de Valorización adoptado desde 1966 y otras disposiciones legales.[87] De esta forma, la Ampliación Vía al Mar, Ampliación Vía Pance, Parque Rio Cali, Prolongación Av. Ciudad de Cali – Puente Canal CVC Sur, Plazoleta de la Caleñidad y Granada, el Hundimiento de la Av. Colombia, la Rehabilitación de 250 Km de Vía Carril, etc., se convirtieron en algunas de las intervenciones que hacen parte de este plan de obras, del plan de ordenamiento territorial y de desarrollo de la ciudad para el 2008-2011 y que aún están vigentes en el año 2016.[88] (Véase Evidencia Nro. 1 y Anexo Nro. 1)

---

[86] Personería Municipal de Santiago de Cali (2015). 21 Megaobras. Dirección Operativa Para la Participación Ciudadana y Protección del Interés Público. Informe Actualizado. Santiago de Cali: Autor. PP. 3

[87] Algunas disposiciones legales a nivel nacional: Ley 25/1921, Ley 51/1926, Ley 195/1936, Ley 1/1943, Ley 25/1959, decreto 868/1956, decreto 1604/1966, decreto 1394/1970. A nivel municipal: Acuerdo 178/2006, Acuerdo 190/2006. (García, 2011)

[88] Minuta de Contrato –Anexo 1-. Contrato de Concesión para la Financiación, Ajustes y/o realización completa y suficiente de los Diseños que se requieran, Gestión Social, Predial y Ambiental, Construcción,

*Evidencia Nro. 1: Prolongación Av. Circunvalar – Comuna 18*

**Fuente:** Alcaldía de Cali (2015ª)

Inicialmente, para el año 2010 se dio apertura a la obras con base a los estudios técnicos, financieros y legales que se desarrolló a partir de una alianza público-privada a través de convenio interadministrativo, donde la Secretaria de Infraestructura y Valorización otorga fluidez jurídica a la EMRU (Empresa Municipal de Renovación Urbana) para la contratación de una firma privada para lo anterior. La realización de estas obras se haría por tipo de obras, tipo de proyecto y por regiones urbanas, y otras variables, en los cuales de los

---

Conservación y Transferencia de Obras de Infraestructura, Espacio Público y Recuperación de la Malla Vial Arterial y Local para la Movilidad del Grupo 1 para el Municipio de Santiago de Cali. Santiago de Cali, Enero 2010. y Contrato de Concesión No. 4151.1.14.26.005.10 de diciembre del 2011

tres grupos que ganaron la licitación de las 21 Megaobras una se encargaría de temas de rehabilitación, mantenimiento, entre otras., el otro grupo de instituciones, espacio público, etc., y, por último, intersecciones y ampliaciones. Por ende, una de las principales acciones u objetivos generales de la alcaldía en conjunto con los concesionarios, en este caso el Grupo 1 encargado de la obra de la Av. Circunvalar, era:

> "*Fijar de manera clara los parámetros, procedimientos y obligaciones a tener en cuenta por los Concesionarios en desarrollo del proceso de Gestión Predial y Obras para Demoliciones para los Contratos de Concesión que sean celebrados con el Municipio de Santiago de Cali para la Financiación, Ajustes a los Diseños, Construcción, Mantenimiento y Transferencia de Obras de Infraestructura y de Urbanismo, Espacio Público y Recuperación de la Malla Vial Arterial y Local para la Movilidad en la Ciudad de Santiago de Cali*."[89]

Aunque sobre los estudios existió muchas críticas ciudadanas que quedaron plasmadas en los informes de la Personería Municipal de Santiago de Cali en el año 2012 basados en: (1) la falta de cumplimiento de ley en los estudios y diseños; (2) la falta de recursos con los que no contaba, aparentemente, EMCALI EICE; (3) incoherencias entre el plan de movilidad de la ciudad recientemente adoptado y los proyectos viales de las obras mencionadas; (4) y la socialización mediática o casi nula de las medidas a adoptar y las prioridades auto-reconocidas por la administración y no por la comunidad. Las obras

[89] **Apéndice J. – Gestión Predial y Obras para Demoliciones- Contrato de Concesión** para la Financiación, Ajustes y/o realización completa y suficiente de los Diseños que se requieran, Gestión Social, Predial y Ambiental, Construcción, Conservación y Transferencia de Obras de Infraestructura, Espacio Público y Recuperación de la Malla Vial Arterial y Local para la Movilidad del Grupo 1 para el Municipio de Santiago de Cali. Santiago de Cali, Enero 2010. Pp. 2.

siguieron su curso con todo y los inconvenientes jurídicos establecidos por la comunidad, debido a las diferentes afectaciones sociales y económicas generadas por algunos retrasos a las obras y la compra de predios. Precisamente, por lo anterior, el plan de las Megaobras se desarrollaría bajo varias fases y administraciones de turno que comprometieron no solo al saliente Jorge Iván Ospina, sino también al Alcalde saliente Rodrigo Guerrero y el entrante para el presente año 2016 Maurice Armitage (2016-2019).

Ahora bien, los grupos encargados de las 21 Megaobras fueron; (1) "*Vías de Cali S.A.S*", encargados de la zona sur mediante el Contrato de Concesión No. 4151.1.14.26.005.10, a quienes se le adjudicaron 8 obras que debieron estar terminadas para el 2012 y que, al plazo máximo que fue el 2015, aún no están para entregar. Por consiguiente, se le tuvieron que adicionar en todo ese plazo de tiempo un 69.3% de incremento presupuestal para un total a 2015 de 16.624.975.096 mil millones de pesos sin tener en cuenta las desarrollos de la Carrera 70 con Calle Oeste, el diseño y construcción del puente peatonal sobre la Carrera 73D y el paso vehicular del cruce con la Calle 79ª (Véase Anexo Nro. 1); (2) "*Infraestructura Cali 2010*", encargados de la zona centro responsables de 8 intervenciones que fueron totalmente entregadas con un costo total de 194.558.049.469 mil millones de pesos, que no incluye gestión predial ni demoliciones, donde también se cuentan las intervenciones de la Fase II (Véase Anexo Nro. 2); (3) y "*Megaobras Cali S.A.S*", encargados de la zona norte de la ciudad, responsables de 6 obras culminadas con un costo total de 211.076.315.443 mil millones de pesos, en los que están

incluidos las adiciones respectivas que ocurren en muchas políticas públicas y las obras de la Fase II (Véase Anexo Nro. 3).[90]

Para el año 2008 las intervenciones daban un total de 800.000 mil millones de pesos colombiano, pero que en el año 2009 ascendió a 900.000 mil millones y para el 2011 a un total de 960.309.667.009,33 mil millones. De hecho, para el año 2012 las obras debían de estar culminadas en su totalidad con un costo total de 373.189.109.000 mil millones, situación que no fue cierta, porque para el caso del grupo 1 donde quedaron algunas obras pendientes no solo para el 2013, sino también para el entrante año 2016, los costos y plazos aún están indeterminados.[91] Así, por ejemplo, en las obras correspondientes a la "*Prolongación de la Avenida Circunvalar*" que es la que nos interesa, el Cuadro Nro. 1 y 2 nos muestran que para el año 2009 su valor total con afectación predial y redes desarrolladas por EMCALI tendrían un valor de 127.363.577,058 mil millones. Mientras que, para el año 2010 según cifras de la personería Municipal de Santiago de Cali (2014) su valor estaría en los 9.800.717.000 mil millones sin gestión predial; más las adicciones de 518.989.808 mil millones de pesos.

---

[90] Personería Municipal de Santiago de Cali (2015). 21 Megaobras. Dirección Operativa Para la Participación Ciudadana y Protección del Interés Público. Informe Actualizado. Santiago de Cali: Autor

[91] Personería Municipal de Santiago de Cali (2014). 21 Megaobras. Dirección Operativa Para la Participación Ciudadana y Protección del Interés Público. Informe Actualizado. Santiago de Cali: Autor [En línea] Disponible en: http:// http://www.personeriacali.gov.co/sites/default/files/informes/archivos/MEGAOBRAS%282%29.pdf (Consultado el 22 de septiembre de 2015)

*Cuadro Nro. 1. Costo Prolongación de la Av. Circunvalar – Comuna 18*

| CODIGO | OBRA | VALOR OBRA Y AFECTACION PREDIAL | TOTAL REDES EMCALI CON A.I.U | PRESUPUESTO CONCESION VALOR TOTAL OBRAS Julio 13 de 2009-V5- CON MONITOREO UNIVALLE |
|---|---|---|---|---|
| MG-01 | PROLONGACION AV CIRCUNVALAR | $ 119,923,709,445 | $ 7,439,867,613 | $ 127,363,577,058 |
| MG-02 | AMPLIACION VIA AL MAR | $ 69,986,090,947 | $ 12,722,257,084 | $ 82,708,348,031 |
| MG-03 | AMPLIACION VIA PANCE | $ 22,207,130,670 | $ 3,047,341,086 | $ 25,254,471,756 |
| MG-04 | AMPLIACION CARRERA 80 ENTRE CALLE 2 OESTE Y 5 | $ 21,456,695,616 | $ 4,442,858,722 | $ 25,899,554,338 |
| MG-05 | 250KM VIA CARRIL | $ 178,984,091,600 | $ 16,160,889,298 | $ 195,144,980,898 |
| MG-06 | CALLE 16 ENTRE 50 Y 105 | $ 25,062,982,456 | $ 3,627,132,751 | $ 28,690,115,207 |
| | CRA 1D ENTRE 73 Y 84 | $ 2,549,951,130 | $ 1,313,892,431 | $ 3,863,843,561 |
| MG-07 | VIA LA PAZ (CRA. 3 OESTE ENTRE CALLES 70 Y 74C) | $ 4,866,767,225 | $ 1,431,197,400 | $ 6,297,964,625 |
| | CRA 29 ENTRE 34A Y DIAG 30 | $ 2,067,704,309 | $ 766,773,243 | $ 2,834,477,551 |
| | CRA 28D ENTRE 44 Y 54 | $ 650,199,684 | $ 308,110,733 | $ 958,310,417 |
| MG-08 | INTERSECCION VIAL A DESNIVEL AUTOPISTA SUR CON CARRERA 44 | $ 29,859,589,217 | $ 2,990,598,742 | $ 32,850,187,959 |
| MG-09 | INTERSECCION VIAL A DESNIVEL AUTOPISTA SUR CON CARRERA 66 Y 70 | $ 54,391,359,376 | $ 4,277,527,777 | $ 58,668,887,153 |

**Fuente:** (García, 2001)

*Cuadro Nro. 2. Costo Prolongación de la Av. Circunvalar – Comuna 18*

| Identificación | Nombre De La Obra | Valor de las Obras civiles | Valor de las Obras de Redes | Valor total Estimado para la Obra | % Part |
|---|---|---|---|---|---|
| MG-01 | Prolongación Av. Circunvalar (70 y 80) | 8.857.954.000 | 942.763.000 | 9.800.717.000 | 11,75% |
| MG-04 | Ampliación Carrera 80 entre Calle 2 Oeste Y 5 | 9.066.745.000 | 7.748.510.000 | 16.815.255.000 | 20,16% |
| MG-05-2 | Autopista Sur entre Calle 5 Y Carrera 56 | 6.124.133.000 | 108.528.000 | 6.232.661.000 | 7,47% |
| MG-06-1 | Calle 16 entre 50 Y 105 | 21.214.510.000 | 3.699.675.000 | 24.914.185.000 | 29,88% |
| MG-07-1 | Vía La Paz (Carrera 3 Oeste entre Calles 70 Y 74c) | 3.761.139.000 | 1.459.821.000 | 5.220.960.000 | 6,26% |
| MG-09 | Intersección Vial A Desnivel Autopista Sur Con Carrera 70 | 13.524.803.000 | 2.938.187.000 | 16.462.990.000 | 19,74% |
| MG-14-1 | Solución Peatonal Autopista Sur - Carrera 63B | 1.871.091.000 | 49.400.000 | 1.920.491.000 | 2,30% |
| MG-14-2 | Solución Peatonal Autopista Sur - Carrera 68 | 1.974.198.000 | 49.400.000 | 2.023.598.000 | 2,43% |
| TOTAL | | 66.394.573.000 | 16.996.284.000 | 83.390.857.000 | 100,00% |
| PARTICIPACIÓN | | 79,62% | 20,38% | 100,00% | |

**Fuente:** Sec. Infraestructura y Valorización, En: Personería Municipal de S. de Cali (2014)

En el año 2014, con base a las intervenciones y hallazgos obtenidos sin afectación sería de aproximadamente de 9.800.717.000 mil millones con un incremento de 11.62% (correspondientes a la Fase I 2010-2012 y II que iniciaron en el 2013), donde se establece que el avance de las obras estaba en un 45%, además de aumentos en los diseños y en redes de alcantarillado y acueducto.[92]

[92] Ibíd.

Lo cierto es que, aunque se dijo por parte de la administración local que esos estudios estaban realizados, los respectivos retrasos (obras pendientes), hallazgos y quejas encontradas por las instituciones de control, veedurías y la misma comunidad muestran lo contrario, son problemas que aún se mantienen, afectando la credibilidad de un gobierno de turno que no impulsó este proyecto de las 21 Megaobras y que, automáticamente, otorgó al impulsor de este proyecto salvarse socialmente por la falta de cultura ciudadana, en su gran mayoría, que no es retroactivo en los análisis. Situación que se podrá observar al final de esta descripción y análisis de la prolongación de la avenida circunvalar que transversaliza con la metodología empleada en la administración de Guerrero para atender, por medio de los consejos comunitarios y la llamada "*Alcaldía en tu barrio*", las solicitudes (quejas) que afectan a los habitantes de la comuna 18 respecto de la obra anteriormente señalada, ya que, hasta el 2015 que era el plazo máximo para la entrega de la totalidad de las obras aún se mantiene lo ya mencionado.

### 3.2 Administración de Rodrigo Guerrero Velasco 2012 - 2015

La Fase II del plan de las 21 Megaobras se circunscribe en el gobierno de turno del alcalde Rodrigo Guerrero, asumiendo la responsabilidad de concluir unas obras que en el 100% debían estar para el 2012. Dichas obras, entre las que entra la "*Prolongación de la Avenida Circunvalar entre Carreras 70 y 83*", la "*Intersección Vía Desnivel Av. Ciudad de Cali con Carrera 1A*", la "*Ampliación Vía Pance*", la "*Pavimentación de la Carrera 28D entre calles 44 y 54*", entre otras., se convirtieron en algunas de las faltas del grupo *Vías de Cali S.A.S.* y, aunque, la primera obra es la de nuestro interés, es importante mencionar las

otras porque bajo su nombramiento existen una serie de consecuencias, problemas que afectan la imagen de la administración local que trató de resarcir el daño hecho en por los retrasos en el gobierno de Jorge Iván Ospina.

De hecho, la ampliación de la avenida circunvalar entre carreras 70 y 83 fue uno de los grandes temas discutidos en el consejo comunitario de la comuna 18, correspondiente a la Secretaría de Infraestructura como despacho responsable de la obra. Esto, también, lo menciona la asesora de participación ciudadana de la Alcaldía, la doctora Arabella Rodríguez Velasco Magister en Políticas Publicas de la Universidad del Valle, cuando explica en una entrevista realizada el 2 de enero del 2016 que:

> *"La alcaldía de Rodrigo guerrero, mediante la asesoría de participación ciudadana realiza un consejo comunitario, en la comuna 18, para la preparación de este evento, se sostienen reuniones con el comité de planificación con el objetivo de priorizar los temas y solicitudes que serían abordadas en dicho consejo comunitario, las solicitudes son planteadas por los integrantes del comité de planificación que representa a la comunidad"*[93]

Para todas las solicitudes realizadas por la comunidad, se siguió con un proceso logístico y/o metodológico adscrito al programa de la administración local conocido como "*La Alcaldía en tu Barrio*", donde lo que se buscaba era profundizar en la resolución de las problemáticas de la comunidad respecto a los efectos de las obras programadas por la administración, como también de las alternativas propuestas por la ciudadanía para mejorar la situación de su comuna. En este caso, relacionado con el tema de infraestructura que

[93] Entrevista Realizada por el Autor A Rodríguez V. Arabela el 2 de Enero de 2016 en la Alcaldía de Santiago de Cali, Colombia.

recoge los cambios en barrios respecto de los desarrollos de la ampliación de esta avenida, que hace parte de la segunda fase de las Megaobras.

Bajo estos aspectos mencionados, el programa de la administración local de Rodrigo Guerrero se centró en componentes como: (1) el desarrollo de *mesas de trabajo y recorridos con el alcalde y su gabinete*, donde el continuo seguimiento a los acuerdos, solicitudes y aspectos prácticos del terreno fueron decisivos para las obras a ejecutar o aquellas que se venían iniciando; (2) la promoción de *ferias informativas y de servicios*, focalizado en el acceso a la información, vital para el conocimiento pleno de los ciudadanos sobre lo que desarrollaría antes, durante y después; (3) habilitación de *brigadas de servicios en temas y sectores priorizados*, encargados de la atención de aspectos muy necesarios de algunos barrios de gran realce en la comuna desplegando equipos técnicos de las diferentes dependencias de la alcaldía; y, por último, (4) *directorio de organizaciones sociales visibilizados en la web*, para su reconocimiento social y práctico en las comunas.[94]

De otro lado, para el año 2013 el consejo comunitario de la comuna 18 se reunió con los representantes de la administración de Cali y algunos líderes de la zona en la Academia Militar José María Cabal, entre los cuales podemos connotar a Miguel Meléndez (Secretario de Infraestructura), Adriana Navia, Alexander Wilches, Widison Urrego, Absalon Sabogal (ediles y líderes comunitarios). En los encuentros realizados entre las partes, la comunidad formuló sugerencias y manifestó como condición para la realización del Consejo Comunitario una mesa especial para deliberar sobre la Megaobra de la avenida

[94] Alcaldía de Santiago de Cali (2013). Acta de acuerdos Consejo Comunitario de la Comuna 18. Asesoría de Participación Ciudadana. Santiago de Cali: Autor

circunvalar. El gabinete del gobierno Guerrero recibieron las propuestas para la elaboración conjunta de las alternativas más viables y necesarias para la comunidad, y que se relacionaban directamente con la prolongación de la avenida circunvalar. Las solicitudes presentadas siguieron un proceso riguroso, permitiendo la estructuración de prioridades con base a las alternativas que quedaron plasmadas en acuerdos de obligatorio cumplimiento por el gobierno local. De esta forma, la Secretaría de Infraestructura y Valorización, EMCALI y la comunidad del consejo de la comuna 18 adquirieron responsabilidades específicas para sacar adelante los compromisos pactados. Acuerdos que fueron dirigidos por cada uno de los delegados de las mesas de trabajo dispuestas para la ejecución de la "*alcaldía en tu barrio*"

Las respuestas de estas peticiones o propuestas fueron directamente explicadas por el representante y/o Sec. De Infraestructura y Valorización Miguel Meléndez y su grupo de trabajo, la idea era mantener esa relación íntima que se requiere en una democracia deliberativa, en el que todas las partes tienen iguales condiciones para aportar a la mejora o transformación de las situaciones sociales.[95] Asimismo, los delegados de las diferentes mesas de trabajo en representación del consejo comunitario presentaron las siguientes solicitudes como actividad previa a la intervención del alcalde Rodrigo guerrero para el año 2014, como actividad que reforzaría los pocos avances de la obra principal que generaría afectación directas a los barrios que hacen parte de la comuna 18, ya que según informe de la Personería de Cali en el año 2012, al igual que en el 2013:

[95] Ibíd.

> "*La gestión y negociación predial no fue convenientemente evaluada, lo que conlleva a modificar completamente los cronogramas. De igual manera Emcali EICE realizó observaciones a la aprobación de diseños de manejo hidráulico de aguas que provienen de la ladera, solicitando la construcción de estructuras de control y manejo de escorrentías, que se encuentran por fuera del límite del proyecto*".[96]

Lo mismo ocurre para el año 2014 porque no solo se analizó el retraso en el que estaba la obra, sino también la no adjudicación de la obra a ningún contratista que empeoró la situación para Guerrero y llevó a plantearse la necesidad de focalizar y reforzar los acuerdos que responsablemente adquirió el gobierno con "*La Alcaldía en tu Barrio*" iniciando su periodo, ya que para este último año lo único que se identificaron fueron: (1) la falta de identificación de predios para continuar con las obras; (2) la falta de recursos para la misma compra de predios que dificultan la gestión contractual con los dueños de los inmuebles; (3) y la falta de diseños definitivos relacionados con redes de servicios públicos. Lo que naturalmente ha traído consecuencias desde el inicio del proyecto: se aumenten los costos sociales, económicos, administrativos, etc., asociados con las obras civiles, la gestión predial, entre otros., quedando muchas obras pendientes que más adelante mencionaremos.[97] Así, la siguiente observación y la Evidencia Nro. 2 y 3 del año 2014

---

[96] Personería Municipal de Santiago de Cali (2013). Informe - Megaobras. Santiago de Cali: Autor [En línea] Disponible en: http:// http://www.personeriacali.gov.co/sites/default/files/informes/archivos/INFORME-Megaobras.pdf (Consultado el 22 de septiembre de 2015). Pp. 16

[97] Personería Municipal de Santiago de Cali (2014). 21 Megaobras. Dirección Operativa Para la Participación Ciudadana y Protección del Interés Público. Informe Actualizado. Santiago de Cali: Autor [En línea]

respecto a daños y averías provocadas por la obra de parte de la personería municipal corrobora lo anteriormente mencionado:

> "*Al momento de la visita las obras se encontraban paralizadas, no se encontró personal del contratista ni maquinaria, a excepción de algunos obreros efectuando el traslado de tubería de impulsión de acueducto con un equipo tipo retroexcavadora en la intersección de la vía con la Carrera 80*".[98]

*Evidencia Nro. 2: Avances prolongación Av. Circunvalar entre carreras 70 y 80 – comuna 18*

**Fuente:** Personería Municipal de Santiago de Cali (2014)

---

Disponible en: http:// http://www.personeriacali.gov.co/sites/default/files/informes/archivos/MEGAOBRAS%282%29.pdf (Consulta do el 22 de septiembre de 2015)

[98] Cali Como Vamos (2015). Como Vamos en Infraestructura Vial. Tomado del Informe de Calidad de Vida, 2014. Santiago de Cali: Autor [En línea] Disponible en: http://media.wix.com/ugd/ba6905c5337bca664f4f78840b6e1 8bf197990.pdf (Consultado el 24 de septiembre de 2015)Pp. 9

*Evidencia Nro. 3: Avances Prolongación Av. Circunvalar entre carreras 70 y 80 – Comuna 18*

**Fuente:** Personería Municipal de Santiago de Cali (2014)

Gracias a lo anterior, las siguientes solicitudes (que fueron 7 en su totalidad) derechamente relacionadas con "*Prolongación Av. Circunvalar entre carreras 70 y 80*", se convirtieron en una metodología participativa que en el gobierno de Jorge Iván Ospina (2008-2011) no se dieron, lo que permitió mitigar, hasta cierto punto, los desaciertos del anterior gobierno de turno y permitiendo que el entrante Rodrigo Guerrero canalizara esa falta de credibilidad de la ciudadanía sobre las decisiones de gobierno, en una actividad institucional y social que aprobó esa intervención directa de la comunidad en los problemas asociados a la intervención de la "*Prolongación de la Avenida Circunvalar entre carreras 70 y 80*" y que también era responsabilidad del mandatario, aun así para ese año y terminado el 2015 los avances no hubieran sido los necesarios y esperados, estas solicitudes fueron:

1. **Predios y escenarios deportivos que se afectarían por la construcción de la última fase de la prolongación de la Av. Circunvalar entre las Cra 83 y 122:**
    - Se solicitó precisar cuántos y cuáles propiedades se verían afectados por la construcción de la última fase de la prolongación de la Av. Circunvalar entre las Carreras 83 y 122 con énfasis en el barrio Alto Jordán - Sector Mandarinos
    - Qué escenarios deportivos, se verían afectados por la construcción de la última fase de la prolongación de la Av. Circunvalar, especialmente en los barrios ya mencionados.
    - Indicar cómo será el proceso de compra de predios.
2. **Cruces y bocacalles que quedarían cerrados con la prolongación de la Circunvalar entre la Cra 70 y 83 y alternativas de movilidad que ofrece el proyecto:**
    - Se solicitó socialización sobre cruces y boca-calles entre las carreras 70 y 83 van a quedar cerradas por la construcción de la prolongación de la Avenida Circunvalar y qué alternativas de movilidad ofrecerá el proyecto a la Comuna.

Ante estas 2 solicitudes del consejo comunitario de la comuna 18 que se relacionan directamente con la Prolongación de la Av. Circunvalar, las autoridades municipales en cabeza de la Secretaría de Infraestructura, responsable de la obra, establecieron las siguientes respuestas y opciones:[99]

[99] Ibíd.

1. **Predios y escenarios deportivos que se afectarían por la construcción de la última fase de la prolongación de la Av. Circunvalar entre las Cra 83 y 122**
    - Se informó para esta misma fecha que la prolongación de la Avenida Circunvalar entre la Carrera 83 y 122, hace parte de la segunda fase de las Megaobras, y que aún no se han contratado.
    - Precisaron que la socialización sobre ese tema se dará a partir de la contratación y de los predios a adquirir para el desarrollo de la obra.
    - Igualmente, en caso de que la prolongación de la avenida circunvalar afecte algún terreno deportivo, antes de la intervención del contratista, se desarrollara un espacio de socialización.
2. **Cerramientos de bocacalles en la Av. Circunvalar entre las Cras. 70 y 83**
    - Se informó que en el primer tramo de la prolongación de la Av. Circunvalar entre la Cra 70 y la 83, hay ocho (8) cerramientos a efectuar y serán los siguientes:

      ***Sentido Occidente: 3 cerramientos*** (Cra 75A, Cra 77 y Cr 82 en el cruce con la Avenida Circunvalar y calle 1 A 1 oeste); **Sentido Oriente: 2 cerramientos (**Cra 79 A  y Cra 80 en el cruce con la Avenida Circunvalar); ***En ambos sentidos: 2 cerramientos* (**Cra 76 y 76 A en el cruce con la Avenida Circunvalar)
    - En las ocho bocacalles que quedarán cerradas, se dejarán escaleras y donde sea posible, se construirán rampas peatonales que den acceso a la circunvalar. No se pueden implementar rampas vehiculares para entrar a la

Circunvalar porque es una vía rápida y ello generaría un alto riesgo de accidentalidad.

**Respuesta sobre alternativas de movilidad en la Av. Circunvalar entre las Cras. 70 y 83**

- ***Puente peatonal en la Cra. 73D con avenida circunvalar*:** Se asume el compromiso de construir esta obra, la cual servirá a los peatones que entre las Cras 70 y 79A ,requieran cruzar de un lado a otro de la vía, debido a la presencia de Instituciones educativas y de salud. La distancia promedio a recorrer para utilizar dicho paso peatonal, será de aproximadamente 300 metros.

El paso a desnivel para vehículos livianos y peatones en la Cra. 79A**:** beneficiando a los barrios Mario Correa, Alto Nápoles y Prados del Sur. El secretario dio instrucciones a la interventoría para que los operadores de esta obra construyan el paso a desnivel para vehículos en la Cra. 79A. Este paso será en los dos sentidos los cuales permitirán salir de oriente a occidente de la circunvalar y posibilitará que se adecue una plazoleta en la zona donde se demolieron unas viviendas, lo que permitirá hacer el retorno en frente del colegio. El paso a desnivel tendrá una altura máxima permitida de 3,20 mts que permite el paso de un camión de gaseosa. No estará habilitado para el paso de tractomulas.

### 3.3 Avances años 2013 y 2014

Es importante, antes de entrar en el año 2015, mostrar los avances en dicha materia para el año 2013 y 2014, empleando o apropiándonos de documentación institucional en manos

del despacho de asesoría para la participación ciudadana.[100] De esta forma, pretendemos observar el desarrollo de las solicitudes de la comuna 18 en los aspectos que los aqueja, relacionados con la "*Prolongación de la Avenida Circunvalar entre carreras 70 y 80*". Nuestra intención es vislumbrar no solo el detalle técnico de las obras en términos de los avances plasmados en los documentos de la administración, es también observar la fluidez con la que se da cumplimiento progresivo de los acuerdos establecidos. Estos son los avances para el año 2013:[101]

1. **Predios y escenarios deportivos que se afectarían por la construcción de la última fase de la prolongación de la Av. Circunvalar entre las Cra 83 y 122**

Sobre este tema, para el año 2013 no hubo avances en la identificación de los predios que estarían comprometidos con los avances para la continuidad de las obras correspondientes a la prolongación de la avenida circunvalar entre carreras 83 y 122. De igual forma, lo concerniente a la determinación de los predios o escenarios deportivos que se afectarían por dicha intervención de la administración local. Todo se debió a los ajustes que se estaban realizando al proyecto y que se socializaron para el mes de noviembre en el que quedaron las alternativas de movilidad diseñadas en el segundo punto, concerniente a las alternativas de movilidad por los cerramientos de bocacalles y cruces.

- Aunque para el año 2014 tampoco se dio precisión sobre los predios y escenarios deportivos.

[100] Ibíd.

[101] Alcaldía de Cali (2014). Segundo Seguimiento de acuerdos de la Comuna 18. Asesoría de participación ciudadana. Santiago de Cali: Autor. Pp. 15-22.

2. **Cerramientos de bocacalles y cruces en la Av. Circunvalar entre las Cras. 70 y 83. y sobre alternativas de movilidad en la Av. Circunvalar entre las Cras. 70 y 83**

    - A mediados el año 2013, específicamente para el mes de agosto aún no se habían precisado y/o ajustado las alternativas de movilidad que iban a ser desarrolladas por medio del recaudo extraído del pago de contribución por valorización con destino a las Megaobras. Aunque ya se tenían dos en estudio que terminaron por fortalecerse.
    - Para finales del año 2013, los ajustes diseñados para las alternativas de movilidad fueron presentadas a la comunidad, pero fueron solo medidas mínimas que no afectan en gran medida las apreciaciones institucionales establecidas como opciones entre las carreras 70 y 83. Aunque ha existido algunos problemas con la compra de algunos predios que han retrasado obras como: el "*Paso a desnivel para vehículos livianos en la CRA 79A*", sentido Oriente-Occidente y viceversa; mediante puente de 25 Mts. de largo 6 Mts de ancho y una altura de 5 metros; el "*Puente peatonal en la CRA 73D con AV. Circunvalar*" que fueron las dos obras iniciales de mayor compromiso. Y una "*Bahía de acceso en la CRA 76 A*" que permitirá el ingresar a la Av. Circunvalar en el sentido sur-norte, convirtiéndose en una nueva medida socializada que contó con la aprobación de la Secretaría de Infraestructura y la comunidad para el año 2014.
    - Las obras continuarían hasta noviembre del año 2014 con la ayuda jurídica correspondiente, porque la empresa contratista se estaban viendo en amplios

> retrasos en las intervenciones, especialmente por los predios afectados. De esta forma, estas se convirtieron en las alternativas de movilidad que junto a los cerramientos de bocacalles, que no tuvieron ajustes, se establecieron como acuerdos definitorios.

En fin, en lo que respecta a los avances directos de la prolongación de la avenida circunvalar, para el año 2013 y 2014 los avances son pocos en comparación a lo mínimo que se ha desarrollado desde la anterior administración, como lo pudimos observar al inicio del capítulo en el Cuadro Nro. 2. Y aunque, las obligaciones del concesionario, según el contrato de concesión era ser:

> "*responsable de la adquisición de los predios requeridos para la ejecución de todas las obras comprendidas en el desarrollo del contrato de concesión; y sus obligaciones en materia de gestión predial se describen de la siguiente forma y modo, sin perjuicio de las demás obligaciones contractuales descritas en el Contrato de Concesión*"[102]

Pero los resultados anteriormente descritos solo muestran ampliaciones en el presupuesto, de resto solo se han especificado algunas alternativas de movilidad y algunas

[102] **Apéndice J. – Gestión Predial y Obras para Demoliciones- Contrato de Concesión** para la Financiación, Ajustes y/o realización completa y suficiente de los Diseños que se requieran, Gestión Social, Predial y Ambiental, Construcción, Conservación y Transferencia de Obras de Infraestructura, Espacio Público y Recuperación de la Malla Vial Arterial y Local para la Movilidad del Grupo 1 para el Municipio de Santiago de Cali. Santiago de Cali, Enero 2010. Pp. 18.

identificaciones de predios y escenarios deportivos que no han podido ser realmente registrados en su totalidad para conocer las afectaciones totales que generaría la obra.[103]

### 3.4 Avances año 2015

Este apartado correspondiente a los avances del año 2015 y último periodo de la administración de Rodrigo Guerrero en Cali, lo dejamos separado de los anteriores años porque es importante reconocer el estado, de manera muy sencilla, de la obra correspondiente a la "*Prolongación de la Av. Circunvalar entre carreras 70 y 80*" correspondiente a la Fase I (no tomamos la Fase II por cuestiones contractuales que para este año impidió su contratación ósea, el inicio de la obra, por lo tanto carece de información para su análisis). No solo se desarrolla de esta forma para vislumbrar la incapacidad gubernamental para cumplir con los compromisos pactados, sino también para connotar aspectos positivos que se lograron fomentar y recoger de las acciones institucionales y sociales; estos últimos siendo los más afectados. Por ende, aunque los datos que se muestran no son los que realmente se esperan por el retraso tan amplio no solo de esta obra, sino de varias, es prudente exponerlas porque su análisis va más allá de un desarrollo de tipo académico, también es social, político, económico, etc.

Según los informes de la Personería Municipal de Santiago de Cali (2015), basados en

[103] OTRO SI No. 2 CONTRATO N°. 4151.1.14.26.005.10 (GRUPO 1 ZONA SUR) de Mayo de 2010, suscrito entre el Municipio de Santiago de Cali y el Consorcio Vías de Cali S.A.S.; OTRO SI N° 3 CONTRATO N°. 4151.1.14.26.005.10 (GRUPO 1 ZONA SUR) Santiago de Cali, Mayo 2013. Y OTRO SI N° 4 CONTRATO N°. 4151.0.26.1.306-10 (GRUPO 1 ZONA SUR). Santiago de Cali, Mayo 2013.

un comunicado de la misma Sec. De Infraestructura y Valorización y jurídicamente amparados con el Oficio de Respuesta Nro. 2015415110025361 de Agosto 14 del mismo año, la prolongación de la Avenida Circunvalar entre Carreras 70 y 83, entre otras., hacen parte del grupo de intervenciones que a la fecha no han sido culminadas. Responsabilidad que cae no solo en la administración local, sino también en el consorcio *Vías de Cali S.A.S* ha generado un sin número de consecuencias a nivel local, en donde no solo se ha afectado a la población de la comuna 18, que es la que más cerca se encuentra a la obra, sino también a los demás ciudadanos que transitaban por esa zona. Esto ha permitido que nuevamente, como se venía presentando desde el inicio de la administración Guerrero, los costos de la obra se vayan aumentando progresivamente, afectando el bolsillo de los caleños y el aumento de las responsabilidades de las autoridades locales.

Si se observa el Cuadro Nro. 3, emitido por la entidad de control social mencionada, se puede fácilmente comprender, con base a simples comparaciones presupuestales respecto de los años anteriores, que los avances han sido muy pocos y que los montos destinados para la consecución de la obra, que va de plazo en plazo, son mínimos. Solo la prolongación de la Av. Circunvalar en su Fase I presenta un total de 16.624.975.096 millones que han salido de la contribución por valorización y de EMCALI EICE; la de tercer valor más alto. Pero aun así, lo más resaltante y determinante por evidenciar sea que todavía continúen aspectos pendientes después de 3 años, cuando el plazo máximo legal para la entrega de la totalidad de las intervenciones haya sido hasta el año 2012.

*Cuadro Nro. 3. Costo Actual de las Obras Grupo 1 – Comuna 18*

| Obra | Valor inicial obra civil | Valor inicial Redes | Valor adicional obras civiles | Valor adicional Redes | Total a la fecha | % de incremento |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Prolongación Circunvalar | 8.857.954.000 | 942.763.000 | 6.208.698.745 | 518.989.808 | 16.624.975.096 * | 69,3 |
| Ampliación Carrera 80 | 9.066.745.000 | 7.748.510.000 | 2.330.903.526** | 395.043.291*** | 19.541.201.816 | 17,4 |
| Autopista Sur Calle 5 y Carrera 56 | 6.124.133.000 | 108.528.000 | | | 6.232.661.000 | 0.0 |
| Calle 16 entre Carrera 50 y 105 | 21.214.510.000 | 3.699.675.000 | 154.203.885<br>16.701.248 | | 25.085.090.133 | 0,6 |
| Vía La Paz Cra 3 Oeste Calles 70 y 70C | 3.761.139.000 | 1.459.821.000 | | | 5.220.960.000 | 0,0 |
| Intersección Vial Autopista Sur Cra 70 | 13.524.803.000 | 2.938.187.000 | 97.140.362 | | 16.560.130.362 | 0,05 |
| Solución Peatonal Aut. Sur Carrera 63B | 1.871.091.000 | 49.400.000 | | | 1.920.491.000 | 0,0 |
| Solución Peatonal Aut. Sur Carrera 68 | 1.974.198.000 | 49.400.000 | | | 2.023.598.000 | 0,0 |

**Fuente:** Sec infraestructura y valorización en: Personería Municipal de Santiago de Cali 2015

Dentro de los aspectos pendientes plasmados se encuentran: (1) la demolición e intervención de nuevos predios en proceso de adquisición; (2) la definición y construcción del empalme vial con la Carrera 80; (3) la aprobación de los ajustes a diseños geométrico para la finalización de vías y rotondas; (4) la construcción de estructuras de manejo hidráulico y de sólidos; (5) terminación de la totalidad del espacio público; (6) la construcción del paso vehicular elevado de la Car. 79; (7) el puente peatonal de la Carrera 73D y la manija de la Cra. 76, en la que estas últimas tres más adelante serán ampliadas. Un cúmulo de intervenciones que para la Personería Municipal no representaría más del 50% de la obra, que se logra observar en las Evidencias Nro. 4 y 5, aunque según los pronunciamientos de la Alcaldía de Cali a Febrero del mismo año la obra registraba un avance del 64% y se esperaba tener, de paso, concluidas las obras del: (1) Puente vehicular

y (2) una vía de acceso a la Av. Circunvalar sentido Sur-Norte que pueden ser comparados con los Anexos Nro. 6, 7 y 8 que muestran otra mirada de la situación actual del proyecto.[104]

*Evidencia Nro. 4: Averías y Daños – Comuna 18*

**Fuente:** Personería Municipal de Santiago de Cali (2015)

[104] Alcaldía de Cali (2015). Acta Realización de Jornadas de "La Alcaldía en tu Barrio" – Comuna 18. Santiago de Cali: Autor. [En línea] Disponible en: http://www.cali.gov.co/cali/descargar.php?id=38913. (Consultado el 24 de septiembre de 2015)

*Evidencia Nro. 5: Averías y Daños – Comuna 18*

**Fuente:** Personería Municipal de Santiago de Cali (2015)

Al parecer la situación que se ha estado mencionando no es para nada positiva, pero creemos que los avances desarrollados por las entidades responsables dentro del periodo de gobierno de Rodrigo Guerrero han sido satisfactorios en equiparación con el de Jorge Iván Ospina, teniendo en cuenta que era para el año 2012 Guerrero adquirió una responsabilidad que no era de su administración. Aún así adelantó esfuerzos, que a pesar de no ser los esperados para concluir con la Fase I de la Av. Circunvalar, impulso más la obra hasta llegar a un aparente 64%. De todas formas, es trascendental argumentar que a nivel general las consecuencias generadas por esta última administración fueron más amplias que logramos resumirla en los balances generales que al mes de Agosto del año 2015, según fuentes de la Personería Municipal con base a los informes de Sec. de Infraestructura y Valorización, donde se muestra que al primer consorcio "*Vías de Cali S.A.S*" el valor final de las obras totales no se han podido establecer en comparación con los consorcios "*Infraestructura Cali 2010"* y "*Megaobras Cali S.A.S*" que arrojaron un total de

242.993.006.469 millones con un aumento del 27% y 278.583.488.415 millones con un aumento del 20.16% respectivamente. (Véase Cuadro Nro. 4)

*Cuadro Nro. 4: Resumen valor de las obras contratadas (agosto) – Comuna 18*

| Concesion | Valor inicial contratado (Obra Civil + Redes) | Valor contratado a la fecha por mayores cantidades | Valor pagado a la fecha | Saldo pendiente por cancelar sobre lo contratado | Valor final | Incremento |
|---|---|---|---|---|---|---|
| GRUPO 1 – SUR | 161.433.231.000 | 179.364.900.527 14 | 166.417.415.252 | 12.947.485.275 | POR 15 ESTABLECER | POR ESTABLECER |
| GRUPO 2 - CENTRO | 189.952.324.000 | 242.993.006.469 | 240.199.635.856 | 2.793.370.613 | 242.993.006.469 | 27% |
| GRUPO 3 - NORTE | 231.826.984.000 | 278.583.488.415 | 276.539.364.911 | 2.044.123.504 | 278.583.488.415 | 20,16% |

Fuente: Se Infraestructura y valorización en: Personería Municipal de Santiago de Cali 2015

Es oportuno ahora exponer que frente a estos pocos avances de infraestructura, los altos costos sociales, económicos, administrativos, etc., y la falta de responsabilidad en algunos puntos de la obra, han generado en estos 4 años (2012-2015) amplias solicitudes en forma de exigencias, pero también como críticas constructivas que se focalizan directamente en aumentar esfuerzos institucionales y sociales para adelantar el desarrollo de las intervenciones de la "*Prolongación de la Av. Circunvalar entre Carreras 70 y 80*". Aquellas que estuvieron dirigidas para la Alcaldía se concentraron en: (1) mejorar la concertación interinstitucional entre entidades como Sec. de infraestructura y EMCALI que son las dos principales interventoras de la obra; y (2) continuar incentivando el pago de la valorización para mejorar el recaudo.

Aquellas correspondientes a la Sec. de Infraestructura se focalizaron en: (1) el evaluación profunda de las condiciones económicas y técnicas para evitar retrasos en las intervenciones y aspectos jurídicos relacionados con los predios; (2) la publicidad, que además es un principio en las políticas públicas y el Estado, de los informes de seguimiento del estado de la sobras en las fechas más actuales; y (3) evaluar y prever las posibles acciones jurídicas para evitar las parálisis de la obra.

Por último, las solicitudes dirigidas a los órganos de control como la Controlaría, la Personería y la Procuraduría desarrollar mayores acciones de seguimiento planificadas para evitar estos contratiempos de las políticas públicas de interés general para la ciudad, ya que los retrasos se traducen en mayores costos que salen de los bolsillo de los ciudadanos. Por consiguiente, la emisión de informes periódicos, los debates de control social económico, administrativo y político, los foros ciudadanos y académicos, entre otros, son algunas de la alternativas que dentro de estas solicitudes se exigen para complementar las labores clásicas de control que corresponden a dichas entidades en el orden económico, social y disciplinario respectivamente.

Ahora bien, retomando el punto de las obras que serían ampliadas para ver su estado actual, en el gobierno de Guerrero para el año 2015 se determinó según datos de la misma Alcaldía que las obras tendrían un costo total de 1.153 millones y serían entregadas para Mayo del mismo año. Lo cierto es que, las obras en su totalidad tampoco fueron entregadas, no estamos hablando de la prolongación de la Circunvalar entre Carreras 70 y 80, sino aquellas que se suscribieron en el consejo comunitario de la comuna 18 como alternativas a la movilidad de la zona por las obras principales. Es el tema de: (2) puentes peatonales, uno

en la carrera 73D y otro en la Calle 1A1; (1) puente Vehicular entre Carreras 79 y 79A; y (1) rampa de acceso a la Av. Circunvalar entre la Carrera 76 y 76A.[105]

En el caso del "P*aso a Desnivel o Puente Vehicular entre Carreras 79 y 79A*", los avances más significativos muestran que solo se han concertado los predios que en su defecto ya fueron adquiridos por el municipio, y que al finalizar el año 2015 solo muestra la remoción, pavimentación, andenes y la empradización sobre los taludes hasta la Carrera 83 (Véase Anexo Nro. 2 y 3). En segundo lugar, la situación actual del "*Puente Peatonal de la Carrera 73D con Av. Circunvalar*", el concesionario "*Vías Cali S.A.S*" solo se han realizado los estudios y presupuestos de la obra, contando con la viabilidad requerida y la aprobación de la Sec. de Infraestructura (Véase Anexo Nro. 4). Y, por último, en la "*Integración de las Cras. 76 y 76A con Av. Circunvalar*" solo se efectuaron los estudios técnicos y financieros que permitieron su viabilidad.[106] (Véase Anexo Nro. 5)

Resumidamente, del proyecto de la Prolongación de Av. Circunvalar entre Carreras 70 y 80 y demás disposiciones de infraestructura relacionadas con la anterior, se entiende que todavía persisten problemáticas que se trasladaron al recientemente nombrado alcalde Maurice Armitage para el periodo 2016-2019. Las grandes diferencias entre los valores estimados para las obras y los realmente pagados y/o contratados, que al parecer no incluyeron la gestión predial, las demoliciones, los costos de financiación de los contratos y

[105] Alcaldía de Cali (2015a). Alcaldía en tu Comuna – Comuna 18: Infraestructura. Santiago de Cali: Autor.

[106] **OTRO SI No. 9 CONTRATO N°. 4151.1.14.26.005.10 (GRUPO 1 ZONA SUR)** de Mayo de 2010, suscrito entre el Municipio de Santiago de Cali y la Sociedad Vías de Cali S.A.S. Santiago de Cali, Mayo 12 de 2015.

de administración, etc., por un lado. Las grandes sumas que se tuvieron que inyectar al consorcio "*Vías Cali S.A.S*", la incapacidad de EMCALI EICE para aportar los dineros requeridos para la sobras, le lentitud en el desarrollo de los estudios técnicos definitivos obligados por el Art. 21 del acuerdo Municipal 241/2009 y que tenían un plazo máximo para el 30 de junio del mismo año. Los montos que faltan por ser transferidos al consorcio, entre otro gran número de variables para analizar, hacen parte del gran abanico de consecuencias que se deberán resolver para la nueva administración.

Definitivamente, existe un retroceso o un poco avance en términos de las obligaciones que adquirió el concesionario como representante del municipio, como lo es: (1) el reconocimiento predial, en la obtención de los diseños definitivos de las obras de infraestructura a ser ejecutadas, necesarios para la ejecución del Avalúo; (2) la investigación catastral, para el reconocimiento de los predios que se afectan con el proyecto; (3) informe de avalúos, donde el municipio lo suministraría mensualmente y solicitaría información al Concesionario referente al avance de la gestión predial; (4) la elaboración de estudio de títulos, correspondientes a cada uno de los predios requeridos. De esta forma, las obligaciones no solo se focalizaban en lo anterior, sino también en los procesos jurídicos, la restitución de bienes de uso público, entre otros procesos.[107]

[107] **Apéndice J. – Gestión Predial y Obras para Demoliciones- Contrato de Concesión** para la Financiación, Ajustes y/o realización completa y suficiente de los Diseños que se requieran, Gestión Social, Predial y Ambiental, Construcción, Conservación y Transferencia de Obras de Infraestructura, Espacio Público y Recuperación de la Malla Vial Arterial y Local para la Movilidad del Grupo 1 para el Municipio de Santiago de Cali. Santiago de Cali, Enero 2010. Pp. 17.

Tal vez se piense que este gran número de problemas que se han identificado se conviertan en las explicaciones directas de los fracasos de algunas obras en la ciudad de Cali en ambas administraciones, aunque son muy decisivas, pero creemos que es más importante comprender que cuando las políticas públicas se construyen de arriba hacia abajo, bajo imposiciones negativamente argumentadas, es lo que ha generado este tipo de retrocesos en temas sobre los cuales las autoridades municipales deberían tener mayor claridad y sobre lo que, igualmente, la ciudadana debería estar más pendiente por la facilidad con la que se puede hacer seguimiento social antes, durante y después de las intervenciones. Lo preocupante es que aun las miradas estén sobre cifras, presupuestos, estudios técnicos, etc.

Por otro lado, aunque los avances en el gobierno de Guerrero no fueron los realmente requeridos y necesarios, si es indispensable reconocer de manera positiva los esfuerzos puestos por su gabinete y/o administración (Véase Anexos Nro. 9, 10 y 11). Los pocos desarrollos en el gobierno de Jorge Iván Ospina se convirtieron en una piedra en el zapato para Guerrero, no solo porque adquirió una serie de responsabilidades que nacieron con el plan de desarrollo 2008-2011, sino que debió completarlos con su estrategia de "*La Alcaldía en tu Barrio*" donde recogió grandes experiencias y materia prima de trabajo, marcando otra forma de comunicación entre la institucionalidad y la ciudadanía (de abajo hacia arriba); cuestiona la que no se le dio la suficiente importancia en el anterior gobierno de turno, mediante mesas de trabajo, brigadas de información.

Como lo menciona, igualmente, la asesora de participación ciudadana:

"*Las 21 Megaobras eran considerados un proyecto estratégico de ciudad, son una política pública que aunque lograron la participación de la comunidad en el Concejo municipal, los diseños de las obras tenían carencias de concertación por lo tanto estas eran una decisión pública de arriba hacia abajo, se hacen diseños iniciales que no son validados con la comunidad, solo se siguen parámetros técnicos y opiniones de expertos, pero surgen una serie de obstáculos ya que la comunidad se sentía agredida porque las obras afectan su bienestar, de ahí que se dé un proceso de organización ciudadana y movilización que buscaba ser escuchados y cambiar las cosas. Estos ciudadanos fueron escuchados por la Asesoría de participación ciudadana evitando una problemática mayor o conflicto".*[108]

Lo cierto es que, la tarea aún está pendiente y se presenta de la misma forma como se ha venido detallando desde el año 2012 formalmente, lo que lleva a plantearse la necesidad de que las políticas también se pueden reestructurar y fortalecer desde las bases; la ciudadanía. Por esta razón, las responsabilidades nuevamente transferidas al nuevo mandatario son claras y sencillas, en la que se espera haya celeridad en el proceso por las ya constantes variaciones en el proceso que se han venido paulatinamente dilatando. Así, se espera concluir un paquete de obras que en su fase I y II ya presenta inconvenientes de todo tipo.

### 3.5 Comuna 21: "*Ampliación de cupos en los centros de desarrollo Infantil y la construcción de un nuevo C.D.I en el Barrio Potrero Grande"*

El caso de la comuna 21 comprende una problemática que, aunque no es de la magnitud de lo expuesto en la comuna 18 con la Prolongación de la Av. Circunvalar entre carreras 70

[108] Entrevista Realizada por el Autor A Rodríguez V. Arabela el 2 de Enero de 2016 en la Alcaldía de Santiago de Cali, Colombia.

y 80 en términos de tiempo y presupuesto, es de gran importancia para la comunidad que allí reside. El tema de la "A*mpliación de los cupos en los Centros de Desarrollo infantil y la Construcción de uno Nuevo en el Barrio Potrero Grande*" ha sido una de las grandes problemáticas a resolver por la amplia población que requiere la atención oficial de los niños por múltiples razones que se interconectan. Precisamente, el empleo formal e informal, la delincuencia, el analfabetismo, las drogas, entre otros puntos que no se mencionan pero que son de fácil interpretación, han llevado a que la atención sobre la primera infancia sea una tarea indispensable para el periodo 2012-2015 inicialmente.

Debemos recordar que en este espacio de la ciudad de Cali solo se registran dos Centro de Desarrollo Infantil (C.D.I) que se convierten en unos de los más grandes de la nación, el primero es el *"C.D.I. Cariños"* a través del operador COBISOCIAL en el del barrio Remanso de Comfandi que cuenta con 250 cupos y, el segundo, el del barrio Potrero Grande a través del operador Comfandi que cuenta con 500 cupos para niños y niñas tanto en la modalidad familiar como no familiar (atención clásica de la primera infancia). Inclusive, existen varias modalidades de atención que antes de continuar es importante mencionar para un mayor entendimiento de la problemática:

La modalidad "*Entorno Familiar*", según lo muestra el ministerio de educación nacional:

> "*(...) presta atención integral en cuidado, nutrición y educación inicial a niños y niñas menores de cinco años, ubicados en zonas rurales dispersas o urbanas marginales, que por*

*dificultades geográficas o de otro tipo no acceden a ninguna modalidad de atención integral. Con esto se fortalece la labor educativa en el hogar*".[109]

La modalidad "*Entorno Comunitario*":

"*(...) brinda atención integral a los niños y niñas menores de cinco años atendidos actualmente por los Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, complementando los servicios de cuidado y nutrición con un componente educativo*".[110]

La modalidad "*Entorno Institucional*":

"*Esta modalidad va dirigida a niños y niñas menores de cinco años ubicados en zonas urbanas y que no acceden a ningún servicio de atención integral por falta de oferta. En esta se brindarán los componentes de cuidado, nutrición y educación inicial durante cinco días de la semana, en jornadas de ocho horas diarias*".[111]

De esta forma, el Consejo Comunitario desarrollado por la alcaldía de Rodrigo Guerrero para el año 2013 en la Comuna 21 tuvo una gran acogida, en donde se registraron un total

[109] Ministerio de Educación nacional. ¿Cómo Prestar el Servicio? – Primera Infancia. [En línea] Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/article-177948.html (Consultado el 01 de Enero de 2015)

[110] Ibíd.

[111] Ibíd.

aproximado de asistencia de 800 participantes; siendo uno de los de mayor participación ciudadana de la ciudad.[112]

Entre los allegados que se pueden mencionar, en el caso que es de nuestra importancia, se encuentra el mismo mandatario Guerrero, el Subsecretario de Educación Álvaro Monedero, José Ricardo Chambo (Líder comunitario), Wilmark Arango (Líder comunitario), Sandra Patricia Obando (Líder comunitario), Jhon Bolaños (Líder comunitario), entre otros líderes de la zona que con su presencia y trabajo social aportaron fuertemente en la consecución de los acuerdos con la administración local.

El evento realizado en las instalaciones del Colegio Potrero Grande permitieron para ese mismo año que, bajo la jornada de "*La Alcaldía en tu Barrio*" realizado los días 15, 19 y 26 de Febrero y el 01 y 04 de Marzo en donde acordaron la implementación de la modalidad familiar, la explicación de los mecanismos de la metodología de esta modalidad, la exposición de las solicitudes en primera infancia por parte de la comunidad, el desarrollo de las mesas de trabajo, entre otras actividades que culminarían con las respuestas-compromisos a desarrollar, la comunidad planteara la siguiente solicitud o petición a las autoridades locales con el objetivo pleno de ser cumplidas en un plazo fijo por la necesidad del servicio (fueron varias la solicitudes, pero únicamente esta se encuentra relacionadas con la temática) (Véase Anexo Nro. 12):

**Solicitudes de la comunidad:**

[112] se esperaba por parte de la comunidad que los acuerdos establecidos desarrollaran este tipo de ejercicios especiales para la primera infancia que se verían en mayor medida con la ampliación de los cupos en los C.D.I existentes y en el nuevo centro que sería construido. Alcaldía de Santiago de Cali (2013a).

- Se solicita al programa de primera infancia (Convenio Alcaldía e ICBF) ampliar cupos en los C.D.I existentes y construir un nuevo C.D.I en la comuna 21.

**Respuesta de la administración pública (Sec. de Educación):**

- La Secretaría de Educación Municipal, apoyará la ampliación de cobertura en el C.D.I de Remansos de Comfandi con 240 nuevos cupos para niños y niñas en primera infancia y 60 mujeres lactantes y/o gestantes mediante la modalidad familiar para atención integral a la primera infancia.
- La Secretaría de Educación Municipal está adelantando trámites para ubicar un lote que permita la construcción de un nuevo C.D.I para la comuna 21.
- La Secretaria de Educación está tramitando la vinculación de una psicóloga para acompañar las intervenciones en primera infancia, con la cual se promoverán las capacitaciones en detección temprana de signos de maltrato infantil.

Por otro lado, respecto de los avances desarrollados durante el 2013, mismo año en el que se ratificaron los acuerdos con el consejo comunitario de la comuna 21, siguiendo los informes institucionales socializados con la comunidad, la alcaldía de Cali en manos de la Sec. de Educación encargados en el tema de primera infancia en su informe denominado "*Primer Informe de Seguimiento a los Compromisos del Consejo Comunitario de la Comuna 21*" llevado a cabo el 7 de junio no muestra ningún avance respecto de lo que se

había solicitado y concertado.[113] Por lo tanto, en los primeros cuatro meses en los que el gobierno de Rodrigo Guerrero no impulsó en nada lo referente a los cupos de los Centro de Desarrollo de Remansos de Comfandi ni los que opera en el barrio Potrero Grande por medio del operador Comfandi, y mucho menos lo referente a alguna licitación o esbozos sobre el nuevo C.D.I.

### 3.6 Avances años 2013 y 2014

Entre finales del 2013 e inicios del 2014, analizando el segundo y tercer informe de Seguimientos a los Compromisos del Consejo Comunitario de la Comuna 21, los avances y/o cumplimiento de los compromisos son un poco mayores respecto de los cuatro primeros meses de acordados los compromisos.[114] De acuerdo, con los mismos informe que muestra el estado de las solicitudes, en respuesta misma de la Sec. de Educación, se muestra que para estos dos años:

- No solo se identificó el lote en el barrio Potrero Grande que también se obtuvo para el mes de septiembre la cesión del lote entregado por la Secretaría de Vivienda que cuenta con: (1) con 1.700 m2; (2) está ubicado

[113] Alcaldía de Santiago de Cali (2013b). Primer informe de seguimientos a los compromisos del consejo comunitario de la comuna 21 realizado el Sábado 16 de Marzo de 2013 - Corte Junio 7 de 2013. Asesoría de Participación Ciudadana. Santiago de Cali.

[114] Alcaldía de Santiago de Cali (2013c). a nivel de las demás comunas, los avances en materia de cupos ha avanzado en CDIs como el de Paraíso de Comfandi, se atienden de manera integral desde el mes de Junio de 2013 en modalidad familiar 300 niños y niñas de cero a cinco años.

en la Calle 121B con Cra 28B – B; (3) con una capacidad de 200 cupos; (4) y con una inversión de $1.500 millones. Obras que deberían estar culminadas para finales del 2014, ya que se determinó la entrega de los diseños para mediados del mismo año (aunque según los avances del año 2015, las obras aún continúan). (Véase Anexo Nro. 13 y 14) También, en Diciembre de 2013, mediante licitación, se adjudicó contrato de diseño y construcción de tres (3) C.D.I (incluido el de Potrero Grande).

- Además, el Centro de Desarrollo Infantil Paraíso de Comfandi atienden de manera integral desde el mes de Junio de 2013 en modalidad familiar 300 niños y niñas de cero a cinco años.
- En el caso del Centro de Desarrollo Infantil de Remansos de Comfandi, se logró aumentar los cupos con los que se venían trabajando gracias al convenio que mantuvo la Sec. de Educación con el ICBF. Así, se pasó de 138 cupos a 252 cupos (114 cupos adicionales) que desde mediados del 2013 cuentan con atención integral con modalidad institucional.

### 3.7 Avances año 2015

En lo que respecta a los últimos avances aplicados por la administración local de Rodrigo Guerrero en la Comuna 21, a través de la Secretaria de Educación focalizado en la primera infancia, la entidad expuso en junio de este año que realizó una inversión de $2.979.427.566 con recursos propios de la vigencia 2014 para ser implementados en el

2015; todos enfocados en los Centro de desarrollo Infantil (Véase Cuadro Nro. 6 Anexo Nro. 15). Para el mes de junio, entonces, los avances arrojan lo siguiente:

- En el caso de la construcción del nuevo Centro de Desarrollo Infantil (C.D.I.), se realizó una adición de $1.428 millones, con los cuales se realizará la construcción de los criterios del diseño en los cuales se benefician 230 niños según lo planteó Oscar Rojas Rentería director de la estrategia TIOs de la Alcaldía de Cali. Y aunque las obras van en un 80% u 83%115 ya en proceso si se quiere de finalización, según lo establece la misma Sec. de Educación en su informe de Junio, se dicen que aún permanecen procesos para la aprobación o aval por parte de la Curaduría para iniciar algunas obras a partir de vigencias futuras, más cuando las intervenciones debieron haber concluido para octubre del 2015.

En el tema de la ampliación de los cupos, aún persiste el número ascendido para el año 2014.[116]

---

[115] "Alcalde inspeccionará avances del CDI de Potrero Grande para 220 niños, este miércoles". Septiembre 22 de 2015. Alcaldía de Cali. [En línea] Disponible en: http://www.cali.gov.co/publicaciones/alcaldeinspeccionaraavancesdelcdidepotrerograndeparaninosestemiercolespub (Consultado el 02 de Enero de 2016)

[116] Alcaldía de Santiago de Cali (2015b). Educación 2015 - Junio de 2015. Asesoría de Participación Ciudadana. Santiago de Cali: Autor. [En línea] Disponible en: http://www.cali.gov.co/comunicaciones/descargar.php?id_File=8549. (Consultado el 30 de diciembre de 2015)

*Cuadro Nro. 5: Contratos de Infraestructura Física – Comuna 21*

| RECURSOS PROPIOS - CONTRATOS DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| AÑO | No. CONTRATO | INSTITUCIÓN EDUCATIVA | SEDE | INTERVENCIÓN | VALOR CONTRATO |
| 2014 | SEM-IF-4143.0.26-001-2014 | CDI | Potrero Grande | Construcción de Centros de Desarrollo Infantil-CDI | $ 1.522.284.709 |
| 2014 | SEM-IF-4143.1.26-06-2014 | Ccdi Cariños remansos | Principal | Adecuación de pintura en el Centro de Desarrollo Infantil CDI | $ 28.571.429 |
| 2014 | SEM-IF-4143.0.26-001-2014 | CDI | Potrero Grande | Terminación de la construcción de aulas nuevas en el CDI | $ 1.428.571.428 |
| TOTAL | | | | | $2.979.427.566 |

**Fuente:** Alcaldía de Cali (2015b)

Lo cierto es que, basándonos en algunos informes y noticas sobre el tema, los avances desarrollados fueron amplios y, por lo tanto, las obras para inicios del 2016 están en proceso de finalización, según lo muestra el diaria *El País* con base al desarrollo de una noticia que registro para finales del 2015 en la que se dio entrega a uno de los Centros de Desarrollo Infantil en la Comuna 18 en el barrio altos de Santa Elena que contó con la presencia del nuevo alcalde de turno Maurice Armitage (2016-2019), el saliente Rodrigo Guerrero y el director del Club Campestre, Ernesto de Lima. Por ende, el diario expreso lo siguiente, que muestra el estado de las obras en la comuna 21 de forma indirecta:

> "*El Centro de Desarrollo Infantil Altos de Santa Elena hace parte de los 17 CDI que la administración saliente construyó para niñez caleña, siete de ellos ya están en pleno funcionamiento: Nuevo Latir, Remansos, Villa del Sur, La Selva, San Marino, Arco Iris e Isaías Duarte Cancino. Los diez restantes, incluido el de Altos de Santa Elena, están en*

*proceso de finalización de obras: La Estrella, Potrero Grande, Llano Verde, Llano Verde CaliDA, José María Córdoba, Presbítero Ángel, Mariano Ospina, Mi Bosquecito y Divino Salvador*".[117]

Aunque, por otro lado, las apreciaciones de Oscar Rojas Rentería director de la estrategia TIOs de la Alcaldía de Cali, muestran que las obras si se terminaron y fueron entregadas para el 26 de diciembre del 2015. La entrevista realizada el 5 de Enero del 2016 Corrobora lo anteriormente expresado:

*"Este proyecto es para 230 niños, cuenta de dos pisos, este proyecto costó 2600 millones de pesos. (...) se entregó la obra el 26 de Diciembre del año anterior, existen recursos por parte de ICBF para operarlo. (...) El proceso de solicitud de la comunidad y la entrega de proyecto duró aproximadamente dos años y medio., este acaba de ser entregado el año que acaba de culminar".*[118]

En suma, en comparación a las obras desarrolladas en la comuna 18 por concepto de la prolongación de la Avenida Circunvalar entre Carreras 70 y 80, las intervenciones desarrolladas por la alcaldía de Rodrigo Guerrero, estrictamente haciendo una diferencia entre las obras que irresponsablemente adquirió de su antecesor Jorge Iván Ospina, muestran que el modelo o metodología de los consejos comunitarios es una decisión de gobierno pertinente y apropiada, no solo para atender las demandas que requiere la

[117] "Entregan primer Centro de Desarrollo Infantil de la Comuna 18 de Cali". Diciembre 18, 2015. El País. [En línea] Disponible en: http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/entre gan-primer-centro-desarrollo-infa ntil-comuna-18-cali (Consultado el 02 de Enero de 2016)

[118] Entrevista Realizada por el Autor A Rojas Rentería, Oscar el 5 de Enero de 2016 en la Alcaldía de Santiago de Cali, Colombia.

ciudadanía, sino también para establecer ese puente de comunicación que es difícil de establecer entre la institucionalidad y la comunidad. Incluso, mediante esta dinámica logró desarrollar mucho más las obras de lo que jamás se realizó en la anterior administración.

Si se toman los plazos determinados para las obras, las desarrolladas en la comuna 21 fueron más fluidas y, sin embargo se diría que las intervenciones de la prolongación son mayores, si se pueden comparar porque cuando los tiempos establecidos se marcan hay que cumplirlos y, aunque todos entendemos que en el proceso público se presentan inconvenientes, tampoco hay que sortearlos de forma poco estructurada como pasó en la Av. Circunvalar con base a estudios gráficos, técnicos, etc., inconclusos y parciales. Mientras que, la ampliación de los cupos en los Centro de Desarrollo Infantil existentes y la Construcción de un nuevo C.D.I. en Potrero Grande dieron mayores resultados que debemos reconocer de forma positiva a la administración 2012-2015, aun así los plazos se hayan extendido un poco más de lo establecido.

Esto demuestra, definitivamente, que las políticas públicas que se construyen desde abajo cuentan con la mayor probabilidad de ser ampliamente realizables en el menor tiempo, porque la ciudadanía ha entendido que a la institucionalidad hay que solicitarle lo que es más fácil de desarrollar. Es una situación o un proceso que permitirá una mayor fluidez comunicativa entre las partes, que se traducirá fácilmente el aumento de la credibilidad y legitimidad ya que las propuestas nacieron desde la base y no de arriba hacia abajo. Por consiguiente, las buenas experiencias de los gobiernos de turno son buenas adoptarlas en los siguientes, pero con la iniciativa de fortalecerlos permitiendo que progresivamente las solicitudes que se acuerden en los Consejos Comunitarios, que es el

caso que nos llama, sean mucho más ambiciosas; siendo una responsabilidad que puede, o no, tomar el electo Maurice Armitage para estos cuatro años (2016-2019).

## Conclusiones

Con los resultados aquí mostrados es importante reconocer que, aunque no son muy amplios como los recalca y reclama constantemente la ciudadanía, teniendo en cuenta todos los procesos públicos que se han tenido que observar y aguantar de forma retrospectiva, es indispensable seguir creyendo en los avances democráticos que se plasman no solo en el ámbito local, sino también a nivel regional y nacional; incluso internacional. Procesos sociales, públicos e institucionales que entienden que la mejor forma de avanzar en el territorio es por medio de un factor muy transversal a todo, y es la comunicación. Un factor y, si se quiere, valor que en algunos contextos no ha tenido la relevancia que requiere para obtener resultados positivos en aspectos como las políticas públicas, etc., no solo por parte de la ciudadanía, sino también por acción política misma de las autoridades gubernamentales que, hasta cierto punto, entienden que es un arma de doble filo. Lo cierto es que, las acciones de todos los actores de un territorio deben estar encaminadas a establecer ampliamente la comunicación como pilar central de la democracia.

Ciertamente, la comunicación es lo que ha permitido que la participación ciudadana avance más de lo que comúnmente se había visto en las democracias, y es que apuntó a que la intervención de la población, ciudadanía o pueblo, como se le quiera llamar, vaya mucho más allá del simple voto, no solo para escoger autoridades del orden nacional y de las entidades territoriales, sino de paso para poder poner en funcionamiento los mecanismo de participación ciudadana que no van más allá de un simple dictamen de aceptar o no una propuesta como lo es el caso a nivel colombiano de referendo, la iniciativa popular y legislativa, la revocatoria del mandato, entre otros. Estos mecanismo de participación solo

son una base, porque recordemos que la democracia como sistema ha permitido avanzar tanto que es legítimo intervenir en lo social, económico, político, cultural, etc., a partir de otras figuras institucionales que no son para nada contradictorias y que, al contrario, se han ido fortaleciendo progresivamente como es el caso de los consejos comunitarios.

Figuras institucionales que, inicialmente, tuvieron un auge en los territorios rurales para resguardar, reincorporar y visibilizar los derechos de las poblaciones vulnerables étnicamente hablando, pero que se ha comprendido que estas no solo son las únicas que han sido invisibilizadas y que a nivel urbano también existen ciudadanos que han sido pisoteadas al igual que lo han sido los primeros, no con el carácter histórico, pero sí actualmente a través de otras formas. De esta manera, por ejemplo, en el ámbito local que es el tema que se ha recogido en el presente trabajo, la participación ciudadana se da gracias a la instauración de la democracia como sistema de organización social y político que le da esa soberanía que no tenía la ciudadanía sin importar grado de formación, sexo, clase u otra condición socioeconómica que se pueda reconocer. Y que poco a poco avanzó cada vez más hasta permitir progresivamente que la sociedad realmente haga efectivo ese derecho natural de detentor del poder que muchas veces se frustra por algunas medidas de gobierno y hasta de Estado que ponen trabas a esa intervención profunda de la ciudadanía en los procesos sociopolíticos.

La participación ciudadana, por lo anterior, se complementa o se circunscribe dentro de la democracia deliberativa para nuestros intereses, ya que recalca y renueva la necesidad de que todos los actores tenemos las mismas posibilidades de establecer nuestras necesidades, interés y posiciones siempre y cuando sean convenientes para el territorio, para que sean

puestas en marcha y reconocidas como válidas al igual que las decisiones de gobierno que, históricamente, se han superpuesto sobre las intenciones de la sociedad. Por estas razones, el trabajo desarrollado alrededor de los consejos comunitarios en Cali, en relación a las obras de "L*a Prolongación de la Avenida Circunvalar entre carreras 70 y 80, al igual que "La Ampliación de Cupos en Los Centros de Desarrollo Infantil (C.D.I.) de la Comuna 21 y la Construcción de un Nuevo C.D.I. en el Barrio Potrero Grande*", han sido una estrategia del gobierno del médico Rodrigo Guerrero Velasco en su periodo 2012-2015 que permiten explorar la necesidad de abrir un canal de comunicación, participación, deliberación y decisión a los ciudadanos y las comunidades.

A nuestro modo de ver, es demasiado relevante para el fortalecimiento de la acción colectiva a través de mecanismos legales y legítimos, como también para generar un ambiente de cooperación que de manera urgente está necesitando el contexto político para el desarrollo de las entidades territoriales no solo en Colombia, sino de paso en muchos espacios a nivel latinoamericano que cuentan con altos índices de corrupción, poca inversión social, etc., y sobre todo poca incidencia de la comunidad en dichos procesos, particularmente los relacionados con las demandas o necesidad de estos en los territorios que se asientan, que a comparación de algunos contextos europeos sus experiencias han sido mayores y son dignas de ser consideradas referentes e instauradas según nuestros contextos. Por consiguiente, todo aquello que esté relacionado con la fuerte intervención de la ciudadanía va representar y generar, automáticamente, un mayor grado de credibilidad y legitimidad a las acciones y decisiones de cualquier gobierno de turno porque las bases sociales también reconocen, al igual que los grandes expertos políticos y multidisciplinares

con los que cuenta la administración pública, de las necesidades de la ciudad, región o nación que deben ser aplicadas bajo la figura de las políticas públicas.

Ahora bien, la importancia de la participación social de manera profunda, a nivel de los resultados obtenidos en el gobierno de Guerrero, focalizado en los consejos comunitarios, proyecta una estrategia que, aunque no nace de la institucionalidad históricamente, puede ser fácilmente adoptada bajo características variables para una mejor aplicación de las políticas públicas en los contextos a trabajar. Entendiendo que, aunque son estrategias de gobierno actualmente, no quiere decir que el actor institucional cuenta con mayor poder que la comunidad. Al revés, los diferentes actores que convergen negocian de forma argumentada y democrática exponiendo lo que realmente necesita la comunidad, buscando cooperación y, sobre todo, aceptación. Por ende, la acción social, registrando los diferentes actores institucionales y sociales, buscan las mejores opciones y olvidan las imposiciones que generan un ambiente de bloqueo, cerco y aislamiento que es perjudicial, ya que prolonga las situaciones que afectan a la población.

Por otro lado, es común que estos procesos no presenten continuidad en los gobiernos de turno, por lo que se corre continuamente con el riesgo, lo mismo que pasa directamente con las políticas públicas, que se reconfiguren en 360 grados los avances conseguidos. La necesidad de las administraciones de turno de mostrar resultados únicos conllevan a que, por ejemplo, la metodología de los consejos comunitarios sea solo una estrategia de cuatro años; situación que fue lo que paso si se compara el gobierno de Jorge Iván Ospina 2008-2011 y la de Rodrigo Guerrero 2012-2015. Por estas razones, y por otras que se comprenden fácilmente en el nudo del trabajo, es lo que a nuestro parecer hace resaltante la

idea de que la forma como se construyen los acuerdos y como se toman las decisiones a nivel político es esencial para determinar los resultados de las mismas.

Lógicamente, en todo procesos se presentaran inconvenientes de algún tipo, sea jurídico, económico, natural, etc., pero que es fácil de sortear si la ciudadanía es uno de los actores principales de esos acuerdos, ya que progresivamente se culturiza a la población (tarea que siempre se ha recalcado en las democracias) y se les muestra que cooperando se tienen políticas exitosas. De hecho, si se analiza las decisiones concertadas o más elaboradas en el gobierno de Ospina focalizado en el plan de las 21 Megaobras, claramente se nota que la institucionalidad no llamó la atención de la ciudadanía para debatir sobre las diferentes inversiones, intervenciones, el sistema de recaudos, entre otros aspectos básicos que hacen parte de un proyecto ambicioso de interés general. Mientras que, la amplia participación a través de los Consejos Comunitarios, fue el canal de comunicación e interación entre la administración de Guerrero y las comunas de Cali generando mayor credibilidad, legitimidad e interés por resolver las problemáticas sociales que se viven diariamente en la ciudad.

Solo basta con observar los resultados, sobre este tema, de las intervenciones desarrolladas a nivel de los casos de la Prolongación de la Av. circunvalar en la Comuna 18 y la ampliación de cupos y la construcción del Centro de Desarrollo Infantil en el barrio Potrero Grande de la Comuna 21:

En cuento al primero, la responsabilidad adquirida por el mandatario Guerrero se tradujo en muchos desafíos que se lograron apaciguar mediante los consejos comunitarios, permitiendo que la ciudadana solicitará los avances en dichas obras y mejoras en sitios

aledaños a la obra principal. La administración comprendió que su estructura de toma de decisiones no podía seguir viéndose como algo impuesto, más bien le dio esa voz a los ciudadanos para que acordaran como actores de un mismo nivel, así la población en esencia y legalidad tenga la soberanía del poder, de que las políticas públicas se construyen, elaboran, fortalecen y se reproducen a partir de las bases. También con el acompañamiento de los expertos pertinentes para los diferentes temas que se debaten a nivel político, sea infraestructura, adulto mayor, educación, salud, etc.

Al contrario, y en segundo lugar, fue lo que se observó con el nacimiento del plan de obras más ambicioso de la ciudad de Cali al punto que a inicios del 2016, y que se extender aún más, existen procesos jurídicos colectivos por las afectaciones socioeconómicas ocasionados por las demoras de las intervenciones, y en algunos casos de las obras inconclusas. Una clara evidencia que se enfocaron en sacar adelante un proyecto a través de un modelo de toma de decisiones que, aunque en esencia no es negativo, si requiere la intervención de todas las partes, pero que en este caso se formuló de arriba hacia abajo. Un modelo que muchos autores no recomiendan por su alto grado de parcelación, discriminación y falta de legitimidad que solo se dedica a la agregación de intereses e interpreta las soluciones posibles para aplicarlas; muchas veces omitiendo esa tal agregación que de forma racional plantearon los liberales (toma de decisiones arriba-abajo o Top-Down). Por ende, es la administración quien de forma sesgada implantó un plan a la ciudad, a nuestro parecer, poco estudiado, reflexionado y que en esencia solo resolvió una parte de las problemáticas de la ciudadanía y generó otras.

Para nosotros es más fructífero profundizar y pensar en la noción de que las autoridades políticas deben implantar la toma de decisiones de abajo hacia arriba o en palabras de Guy Peters “Bottom Up”. En este espacio los niveles más bajos de la ciudadanía realmente son actores importantes, porque permite transmitir un sentir de un civil que vive las problemáticas internas y externas del territorio donde vive, además la administración pública tiene los insumos (la ciudadanía) para actuar y aplicar lo que realmente requieren las entidades territoriales y no proyectos ambiciosos, de tipo personalista que, aunque son de interés general, se desvían del verdadero uso de los recursos públicos para el desarrollo. Procesos que, así, se traducen en bienestar social o en, esencia, la mejora de los niveles de calidad de vida que siempre se ha requerido, luchado, etc.

Esto es lo que enfatiza, justamente, la participación ciudadana en la democracia deliberativa específicamente en los espacios locales, que es el contexto en el que se ha desarrollado nuestra investigación siendo importante repetirlo, y haciendo uso de mecanismos legales y legítimos de participación colectiva como los consejos comunitarios. Y es que, en las entidades territoriales es donde mayor se viven las problemáticas de todo tipo, pero también es el espacio donde la ciudadanía tiene un mayor contacto con el Estado y la administración pública no solo en términos de la infraestructura, sino también porque es en el ámbito local donde la gente vive y está en proceso constante de crecimiento. Por estas argumentaciones, los resultados de la administración de Rodrigo Guerrero fueron en la comuna 18 más amplios que los desarrollados en el gobierno Ospina, reconociendo que dichas intervenciones de la Av. Circunvalar debieron estar culminadas para el 2012, lo

mismo que los de la comuna 18 que, más que los resultados, permitieron mostrar que todos los actores deben tener la misma incidencia, valor, respeto, etc.

En fin, los resultados fueron positivos pero requieren de un mayor fortalecimiento que se logra únicamente con el tiempo, entendido como la continuidad de los diferentes gobiernos de turno en la ciudad de Cali, permitiendo mantener no solo este espacio de los consejos comunitarios en las diferentes comunas de la ciudad, sino también el de proporcionar otros espacios que realmente sean buenos para el desarrollo en todos los aspectos conocidos que, al igual de lo que se quiere con el anterior mecanismo de participación, se mantenga, se fortalezca y se reproduzca. Y, en segundo lugar, la masiva asistencia y compromiso de los ciudadanos para cambiar las diferentes situaciones sociopolíticas y económicas que se viven a diario, que solo se va logrando a través de las acciones colectivas y dejando atrás el individualismo, como se logró ver en los resultados de la presente investigación. Reconociendo, entonces, que la comunicación es el baluarte de la intervención social que se traduce en cooperación y no imposición de voluntades e intereses particulares que mucho daño le hacen a los procesos que se encaminan a la mejora de los niveles de calidad de vida en las entidades territoriales. Así, se puede interpretar que, siguiendo la escala o incidencia de la participación ciudadana Elaborado por Arnestein (1999) en Guille, Sáenz, Badii y castillo (2009; 187)en la alcaldía de Rodrigo Guerrero, se ubica en la más alta, ya que se emplearon mecanismos de participación enfocados en la negociación y la construcción de acuerdos para la toma de decisiones, ejercer control, y la consecución de políticas públicas (coparticipación, control ciudadano y poder delegado).

## Bibliografía

Alcaldía de Cali (2013). Segundo Seguimiento de acuerdos de la Comuna 18. Asesoría de participación ciudadana. Santiago de Cali, Pp. 15-22.

Alcaldía de Santiago de Cali (2013). Acta de Acuerdos-Consejo Comunitario de la Comuna 21. Asesoría de Participación Ciudadana. Santiago de Cali:, Sábado 16, Marzo. Disponible en: http://es.scribd.com/doc/182604646/Acta-Consejo-Comunitario-Comuna-21-Marzo- 16-2013 (Consultado el 30 de diciembre de 2015)

Alcaldía de Santiago de Cali (2013). Primer informe de seguimientos a los compromisos del consejo comunitario de la comuna 21 realizado el Sábado 16 de Marzo de 2013 - Corte Junio 7 de 2013. Asesoría de Participación Ciudadana. Santiago de Cali.

Alcaldía de Santiago de Cali (2013). Segundo informe de seguimientos a los compromisos del consejo comunitario de la comuna 21 realizado el Sábado 16 de Marzo de 2013 - Corte Octubre 17 de 2013. Asesoría de Participación Ciudadana. Santiago de Cali.

Alcaldía de Cali Publicaciones, septiembre 22 de 2014, Alcalde inspeccionará avances del CDI de Potrero Grande para 220 niños, este miércoles". Disponible en: http://www.cali.gov.co/publicaciones/alcalde_inspeccionara_avances_del_cdi_de_potrero_grande_para_ninos_este_miercoles_pub (Consultado el 02 de Enero de 2016)

Alcaldía de Cali (2014). Segundo Seguimiento de acuerdos de la Comuna 18. Asesoría de participación ciudadana. Santiago de Cali, Pp. 16-24

Alcaldía de Santiago de Cali (2014). Tercer Informe de Avance de los Compromisos Adquiridos en el Consejo Comunitario de la Comuna 21 - Socialización: Febrero 12 de 2014. Asesoría de Participación Ciudadana. Santiago de Cali: Autor.

Alcaldía de Cali (2015a). Alcaldía en tu Comuna – Comuna 18: Infraestructura. Santiago de Cali: Autor.

Alcaldía de Cali (2015). Acta Realización de Jornadas de "La Alcaldía en tu Barrio" – Comuna 18. Santiago de Cali: Autor. Disponible en: http://www.cali.gov.co/cali/descargar.php?id=38913. (Consultado el 24 de septiembre de 2015)

Alcaldía de Santiago de Cali (2015). Educación 2015 - Junio de 2015. Asesoría de Participación Ciudadana. Santiago de Cali: Autor. Disponible en: http://www.cali.gov.co/comunicaciones/descargar.php?idFile=8549. (Consultado el 30 de diciembre de 2015)

Alcántara, S. Manuel (1995). Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. Fondo de Cultura Económica, México. Pp.23-43.

Alonso M., Héctor (2000). Capitulo III. Participación social y democracia. En: violencia, conflicto y construcción de paz. Editorial Premisa. Pp. 35-47.

Apéndice J. – Gestión Predial y Obras para Demoliciones- Contrato de Concesión para la Financiación, Ajustes y/o realización completa y suficiente de los Diseños que se requieran, Gestión Social, Predial y Ambiental, Construcción, Conservación y Transferencia de Obras de Infraestructura, Espacio Público y Recuperación de la Malla Vial Arterial y Local para la Movilidad del Grupo 1 para el Municipio de Santiago de Cali. Santiago de Cali, Enero 2010.

Arellano, David y Cabrero, Enrique (2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y Equidad en el debate organizacional público. En *Gestión y Políticas Publicas*, Vol. XIV, Numero 3, II semestre, p. 599-618.

Arendt, Hannah (2006). Deliberando sobre la democracia deliberativa. Los problemas de la deliberación pública. En Acta republicana. Política y sociedad. Año 5. Pp.53-64.

Asesoría Participación ciudadana, (2013). Metodología de los Consejos Comunitarios 2013, Alcaldía de Cali, Colombia, Cali.

Barrea, Elsy L. (2004). Las transformaciones estructurales del Estado Colombiano: la adecuaron a los procesos de integración y globalización. IX congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Publica, Madrid, España, 2-5 Nov.

Bassols y Mendoza. (2011). Gobernanza, Teoría y Prácticas colectivas. Anthropodos Editorial; México; UAM-Iztapala, Pp. 7-65.

Bobbio Norberto, (2002) Democracia. En: Diccionario de Política. Pp. 449-450. Edit. Siglo Veintiuno, Ciudad de México

Cali Como Vamos (2015). Como Vamos en Infraestructura Vial. Tomado del Informe de Calidad de Vida, 2014. Santiago de Cali: Autor. Disponible en: http://media.wix.com/ugd/ba6905c533 7bca664f4f78840b6e18bf197990.pdf (Consultado el 24 de septiembre de 2015)

Calduch, Rafael (1991). El Estado, el Pueblo y la Nación. En: Relaciones Internacionales. Edit. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid.

Catalá, Joant P. (2004). Globalización, democracia y desarrollo en América Latina. En: ix congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, Madrid, España, 2-5 nov.

Canto C., Manuel (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. IX congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Publica, Madrid, España, 2-5 Nov.

Cifuentes, A., Ardave, M., y Velázquez, J. (1993). La nueva constitución y la territorialidad en el pacifico colombiano. Corporación S.O.S., Colombia, Cali.

CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI. Acuerdo Municipal 241 de 2008. Por medio del cual se modifican unos artículos de los acuerdos 178 y 190 de 2006, se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio general para la construcción de un plan de obras, se aprueban unas vigencias futuras excepcionales y se dictan otras disposiciones. 08 de septiembre de 2008. Disponible en: http://www.concejodecali.gov.co/documentos.php?id=16 (Consultado el 20 de septiembre de 2015)

Dahl Robert, (1989) Democratización y oposición pública. ¿Tiene importancia la poliarquía? En: La Poliarquía. Participación y Oposición. Pp. 13-39. Tecnos. Madrid.

Dahl, Robert A. (1997). La democracia y sus críticos. En Revista Reis, No. 79, España. Pp. 347-354.

Dahl, r., Sartori, g., y Vallespin, f. (1999). El futuro de la democracia. En: claves de razón práctica. No. 97. Noviembre. Pp. 4-9.

Dahl, Robert (2012). ¿Qué es la democracia? Editorial Ariel, Buenos Aires. Pp. 45-72, disponible en

http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/l ecturas/dahl.pdf (Consultado el 09 de Noviembre de 2015)

Dirmoser, Dietmar (1998). Democracia sin demócratas. Sobre la crisis de la democracia en América Latina. En Revista Nueva Sociedad 197, Caracas. Pp. 28-40.

Ducci, María E (2004). Participación ciudadana, pobreza y políticas sociales cuando la población toma la iniciativa. Programas sociales manejados por la comunidad en chile. En: Zicardi, Alicia (coord.). Pp. 229-241.

El País, Diciembre 18 2015, Entregan primer Centro de Desarrollo Infantil de la Comuna 18 de Cali. Disponible en: http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/entre gan-primer-centro-desarrollo-infantil-comuna-18-cali (Consultado el 02 de Enero de 2016)

El País, Mayo 13 de 2015, "Para finales de mayo de 2015 estará lista la Avenida Circunvalar". Disponible en: http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/para-finales-mayo-estara-lista-avenida-circunvalar (Consultado el 13 de Septiembre de 2015)

El país, Enero 3 de 2016, "Estos son los desafíos a los que se enfrenta Armitage como alcalde de Cali". Disponible en: http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/estos -son-desafios-enfrenta-armitage-como-alcalde-cali (Consultado el 03 de Enero de 2016)

Entrevista Realizada por el Autor a: Rodríguez Velasco Arabela, el 2 de Enero de 2016 en la Alcaldía de Santiago de Cali, Colombia.

Entrevista Realizada por el Autor a Rojas Rentería, Oscar, el 5 de Enero de 2016 en la Alcaldía de Santiago de Cali, Colombia.

Federación Colombiana de Municipios (S.f.) (2015). Presupuesto participativo municipal.

Programa de apoyo a la descentralización y el desarrollo local para la paz. Cooperación Técnica Alemana GTZ, Colombia. Disponible en: http://fundacion.univalle.edu.co/images/stories/presupuestogtz.pdf

(Consultado el: 15 de Noviembre de 2015.

Font, Joan (2012) Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En: Zicardi, Alicia (coord.). Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 23-42.

González L., Felipe (2010). La democracia como concepto sociopolítico. En: Konrad Adenauer Stiftung. Teoría política y gestión pública. Santiago de Chile, Pp. 5-14.

Gómez, Maro R. (2007). Análisis jurídico de los consejos comunitarios de desarrollo como un mecanismo para la descentralización administrativa del estado guatemalteco. Guatemala: universidad de san Carlos de Guatemala. Disponible en: www.bilbioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_7172.pdf (Consultado el 1 de Noviembre de 2015)

Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M., y Castillo J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. En Daena: International Journal of Good Conscience, Pp. 179-193.

Habermas, Jurgen. (1991). Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. Conferencia pronunciada en el departamento de filosofía de la Universidad de Valencia. 16 octubre. Disponible en: http://www.alcoberro.info/v1/haberm as7.pdf (Consultado el 15 de Noviembre de 2015)

Honneth, Axel (1999). La democracia como cooperación reflexiva. Jhon Dewey y la teoría de la democracia del presente. En Revista Estudios Políticos, no. 15, Medellín. Pp. 81-106.

INCODER (2013). Procesos de fortalecimiento territorial a consejos comunitarios. Norte, centro y capitanías del cauca y sur del valle. Historias locales. Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

Martí M., José Luis (2001). Democracia y deliberación. Una reconstrucción del modelo de Jhon Elster. En: Revista de Estudios políticos (Nueva Época). Núm. 113. Julio-septiembre. Pp. 161-192.

Martínez A., Carlos (2004). La participación ciudadana en el distrito federal. En: Zicardi, Alicia (coord.). Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México Pp. 135-144.

Migdalia, Carmen y Canzani, Agustín (2004). Relaciones exitosas entre el Estado y las organizaciones sociales en el campo de la infancia carenciada. El caso de Uruguay. En: Zicardi, Alicia (coord.). Pp. 197-216.

Ministerio de Educación nacional. ¿Cómo Prestar el Servicio? – Primera Infancia. Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/article-17794 8.html (Consultado el 01 de Enero de 2015)

**Minuta de Contrato –Anexo 1-. Contrato de Concesión** para la Financiación, Ajustes y/o realización completa y suficiente de los Diseños que se requieran, Gestión Social, Predial y Ambiental, Construcción, Conservación y Transferencia de Obras de Infraestructura, Espacio Público y Recuperación de la Malla Vial Arterial y Local para la Movilidad del Grupo 1 para el Municipio de Santiago de Cali. Santiago de Cali, Enero 2010.

Munck L., Gerardo, (2006), Monitoreando la democracia: profundizando en un consenso emergente. En: Revista de ciencia política/ volumen 26/No. 1/2006/158-168.

OTRO SI No. 2 CONTRATO N°. 4151.1.14.26.005.10 (GRUPO 1 ZONA SUR) (Mayo de 2010), suscrito entre el Municipio de Santiago de Cali y el Consorcio Vías de Cali S.A.S. Santiago de Cali, Mayo 2 de 2013.

OTRO SI N° 3 CONTRATO N°. 4151.1.14.26.005.10 (GRUPO 1 ZONA SUR) para la Financiación, Ajustes y/o realización completa y suficiente de los Diseños que se requieran, Gestión Social, Predial y Ambiental, Construcción, Conservación y Transferencia de Obras

de Infraestructura, Espacio Público y Recuperación de la Malla Vial Arterial y Local para la Movilidad del Grupo 1 para el Municipio de Santiago de Cali. Santiago de Cali, Mayo 2013.

OTRO SI N° 4 CONTRATO N°. 4151.0.26.1.306-10 (GRUPO 1 ZONA SUR). Santiago de Cali, Mayo 2 de 2013.

OTRO SI No. 4 CONTRATO N°. 4151.1.14.26.005.10 (GRUPO 1 ZONA SUR) de Mayo de 2010, suscrito entre el Municipio de Santiago de Cali y la Sociedad Vías de Cali S.A.S. Santiago de Cali, Mayo 19 de 2014.

OTRO SI No. 5 CONTRATO N°. 4151.1.14.26.005.10 (GRUPO 1 ZONA SUR) de Mayo de 2010, suscrito entre el Municipio de Santiago de Cali y la Sociedad Vías de Cali S.A.S. Santiago de Cali, Mayo 19 de 2014.

OTRO SI No. 8 CONTRATO N°. 4151.1.14.26.005.10 (GRUPO 1 ZONA SUR) de Mayo de 2010, suscrito entre el Municipio de Santiago de Cali y la Sociedad Vías de Cali S.A.S. Santiago de Cali, Febrero 16 de 2015.

OTRO SI No. 9 CONTRATO N°. 4151.1.14.26.005.10 (GRUPO 1 ZONA SUR) de Mayo de 2010, suscrito entre el Municipio de Santiago de Cali y la Sociedad Vías de Cali S.A.S. Santiago de Cali, Mayo 12 de 2015.

OTRO SI No. 10 CONTRATO N°. 4151.1.14.26.005.10 (GRUPO 1 ZONA SUR) de Mayo de 2010, suscrito entre el Municipio de Santiago de Cali y la Sociedad Vías de Cali S.A.S. Santiago de Cali, Mayo 13 de 2015.

Panizza, Francisco (2008). Fisuras entre el populismo y democracia en América Latina. Stockholm Review of American Studies. Issue. No. 3. December. Pp. 81-93.

Personería Municipal de Santiago de Cali (2013). 21 Megaobras. Informe - Megaobras. Santiago de Cali: Autor. [En línea] Disponible en: http:// http://www.personeriacali.gov.co/sites/default/files/informes/archivos/INFORME-Megaobras.pdf (Consultado el 22 de septiembre de 2015)

Personería Municipal de Santiago de Cali (2013). 21 Megaobras. Informe de Averías y Daños. Santiago de Cali: Autor. Disponible en: http://www.personeriacali.gov.co/sites/default/files/informes/archivos/Informe%20de%20Averias-danios-21%20Megaobras.pdf (Consultado el 22 de septiembre de 2015)

Personería Municipal de Santiago de Cali (2014). 21 Megaobras. Dirección Operativa Para la Participación Ciudadana y Protección del Interés Público. Informe Actualizado. Santiago de Cali. Disponible en http://http://www.personeriacali.gov.co/sites/default/files/informes/archivos/MEGAOBRAS%282%29.pdf (Consultado el 22 de septiembre de 2015)

Personería Municipal de Santiago de Cali (2015). 21 Megaobras. Dirección Operativa Para la Participación Ciudadana y Protección del Interés Público. Informe Actualizado. Santiago de Cali. Disponible en: http:// http://www.personeriacali.gov.co/sites/default/files/informes/archivos/Informe%20Actualizado%20-%2021%20Megaobras.pdf (Consultado el 22 de septiembre de 2015)

Plan de Desarrollo 2008-2011. (2009) Municipio de Santiago de Cali. – Comuna 21. Disponible en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wX4y2v9tsg0J:www.cali.gov.co/comunicaciones/descargar.php%3FidFile%3D3811+&cd=5&hl=es&ct= lnk (Consultado el 30 de diciembre de 2015)

Procuraduría General de Nación (2007). Guía de participación ciudadana, Instituto de Estudios del Ministerio Público, Colombia.

Roitman, marcos (2006). Democracia y ciudadanía civil. En: población: OSAL, observatorio social de América Latina, año VII. No. 20, CLACSO, argentina.

Sartori, Giovanni (2003). Capitulo I. Definir la democracia. En: ¿qué es la democracia? Editorial: Taurus. Pp. 13-30.

Uribe, María T. (2001). Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En: Diez años de la constitución colombiana 1991-2001. Seminario de evaluación Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Pp.191-208.

Velázquez, y González (2011). Institucionalidad participativa en Colombia. Balances y retos. En: Revista Política y Sociedad, Volumen 10, No.18, Pp. 155-186.

**Webgrafía**

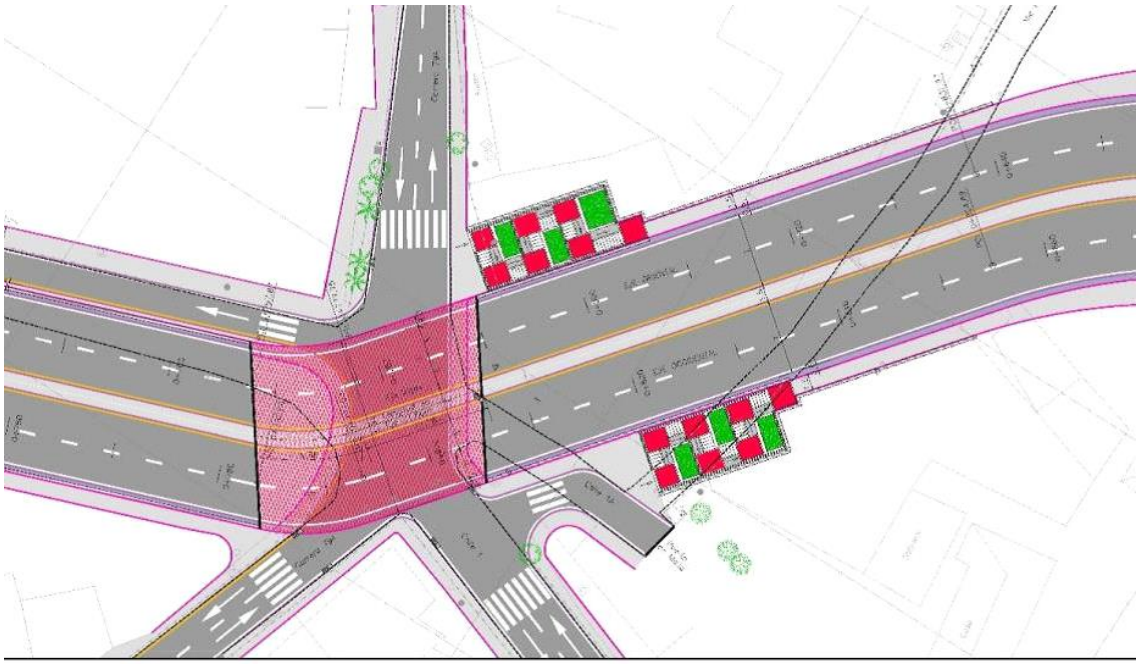
http://www.cali.gov.co/observatorios/publicaciones/perfilesporcomunaspub

# Anexos

*Anexo A Diseño Prolongación Av. Circunvalar entre Cras. 70 y 83 – Comuna 18*

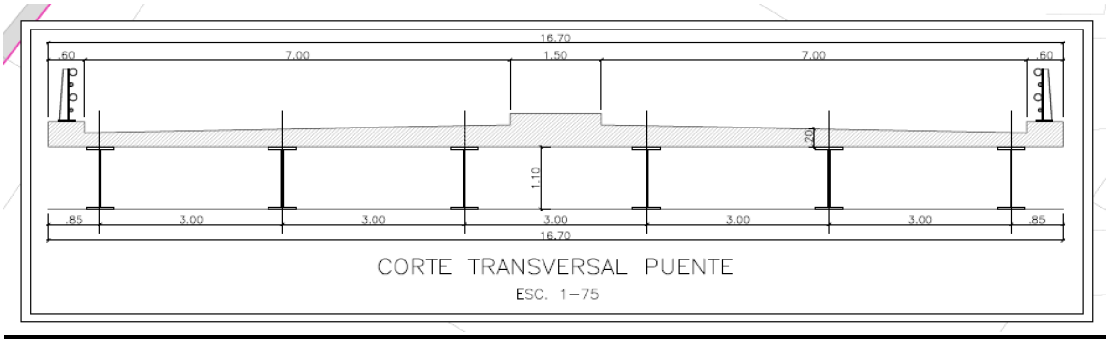
**Fuente:** Sec. de Infraestructura y Valorización, En: Alcaldía de Cali (2015a)

*Anexo B Diseño Paso Desnivel – Comuna 18*



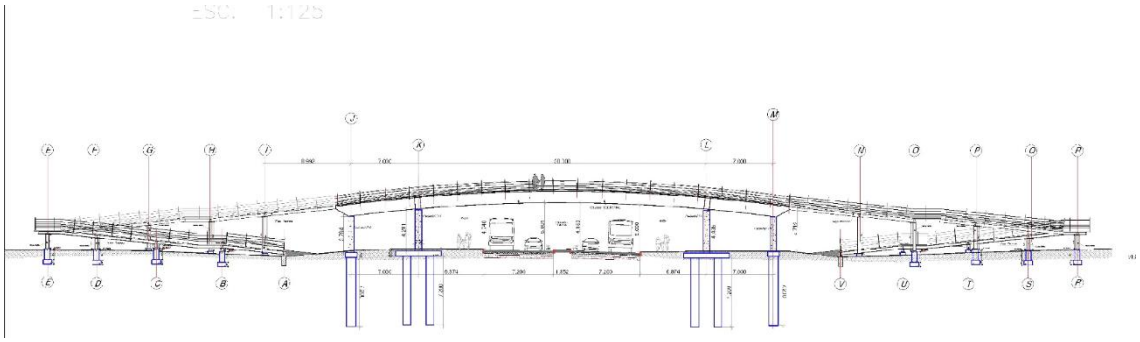
**Fuente:** Sec. de Infraestructura y Valorización, En: Alcaldía de Cali (2015a)

*Anexo C Diseño Paso Desnivel – Comuna 18*




**Fuente:** Sec. de Infraestructura y Valorización, En: Alcaldía de Cali (2015a)

*Anexo D Puente Peatonal de la Carrera 73D con Av. Circunvalar – Comuna 18*



**Fuente:** Sec. de Infraestructura y Valorización, en: Alcaldía de Cali (2015a)

*Anexo E Puente Peatonal de la Carrera 73D con Av. Circunvalar – Comuna 18*

**Fuente:** Sec. de Infraestructura y Valorización, en: Alcaldía de Cali (2015a)

*Anexo F Evidencia Prolongación Av. Circunvalar entre Cras. 70 y 83 – Comuna 18*

**Fuente:** Alcaldía de Cali (2015ª)

*Anexo G Evidencia Daños Prolongación Av. Circunvalar Cras. 70 y 83 – Comuna 18*

**Fuente:** Personería Municipal de Santiago de Cali (2015)

*Anexo H Evidencia daños prolongación Av. Circunvalar Cras. 70 y 83 – Comuna 18*

**Fuente:** Personería Municipal de Santiago de Cali (2015)

*Anexo I Evidencia publicidad evento "Alcaldía en tu Barrio" – Comuna 18*

**Fuente:** Alcaldía de Cali (2014)

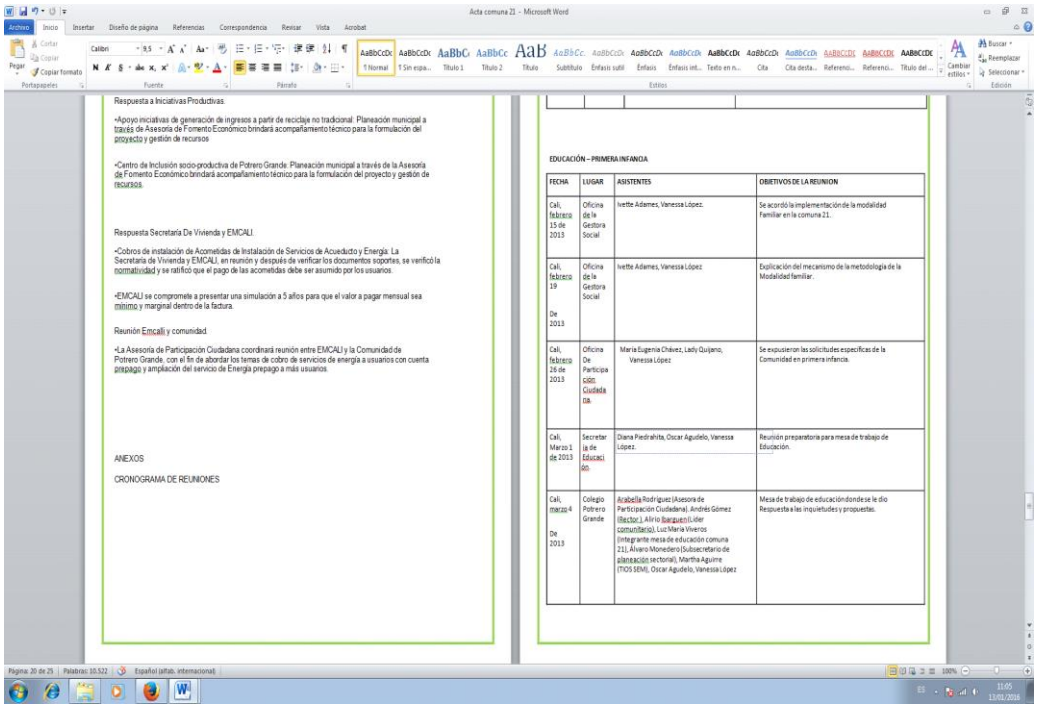
*Anexo J Evidencia "Alcaldía en tu Barrio" – Comuna 18*

**Fuente:** Alcaldía de Cali (2014)

*Anexo K: Evidencia "Alcaldía en tu Barrio" – Comuna 18*

**Fuente:** Alcaldía de Cali (2014)

*Anexo L Cronograma actividades primera infancia – comuna 21*



Respuesta a Iniciativas Productivas.

•Apoyo iniciativas de generación de ingresos a partir de reciclaje no tradicional. Planeación municipal a través de Asesoría de Fomento Económico brindará acompañamiento técnico para la formulación del proyecto y gestión de recursos

•Centro de Inclusión socio-productiva de Potrero Grande. Planeación municipal a través de la Asesoría de Fomento Económico brindará acompañamiento técnico para la formulación del proyecto y gestión de recursos.

Respuesta Secretaría De Vivienda y EMCALI.

•Cobros de instalación de Acometidas de Instalación de Servicios de Acueducto y Energía. La Secretaría de Vivienda y EMCALI, en reunión y después de verificar los documentos soportes, se verificó la normatividad y se ratificó que el pago de las acometidas debe ser asumido por los usuarios.

•EMCALI se compromete a presentar una simulación a 5 años para que el valor a pagar mensual sea mínimo y marginal dentro de la factura.

Reunión Emcali y comunidad.

•La Asesoría de Participación Ciudadana coordinará reunión entre EMCALI y la Comunidad de Potrero Grande, con el fin de abordar los temas de cobro de servicios de energía a usuarios con cuenta prepago y ampliación del servicio de Energía prepago a más usuarios.

ANEXOS

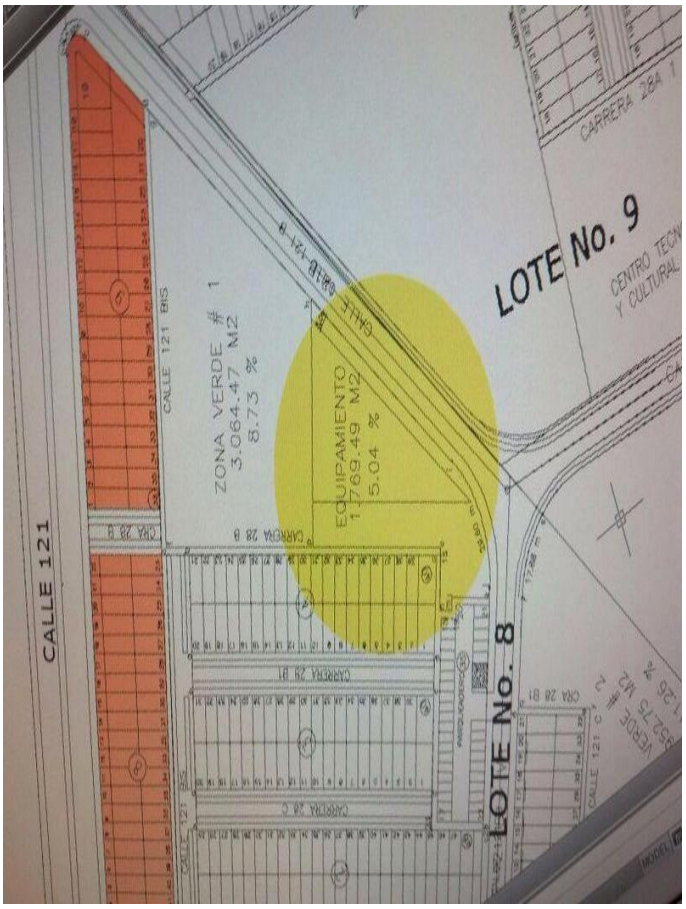
CRONOGRAMA DE REUNIONES

EDUCACIÓN – PRIMERA INFANCIA

| FECHA | LUGAR | ASISTENTES | OBJETIVOS DE LA REUNION |
|---|---|---|---|
| Cali, febrero 15 de 2013 | Oficina de la Gestora Social | Ivette Ademes, Vanessa López. | Se acordó la implementación de la modalidad familiar en la comuna 21. |
| Cali, febrero 19 De 2013 | Oficina de la Gestora Social | Ivette Ademes, Vanessa López | Explicación del mecanismo de la metodología de la Modalidad familiar. |
| Cali, febrero 26 de 2013 | Oficina De Participación Ciudadana. | María Eugenia Chávez, Lady Quijano; Vanessa López | Se expusieron las solicitudes específicas de la Comunidad en primera infancia. |
| Cali, Marzo 1 de 2013 | Secretaría de Educación | Diana Piedrahita, Oscar Agudelo, Vanessa López. | Reunión preparatoria para mesa de trabajo de Educación. |
| Cali, marzo 4 De 2013 | Colegio Potrero Grande | Arabella Rodríguez (Asesora de Participación Ciudadana), Andrés Gómez (Rector ), Alirio Ibargüen (Líder comunitario), Luz María Viveros (integrante mesa de educación comuna 21), Álvaro Monedero (Subsecretario de planeación sectorial), Martha Aguirre (TIOS SEM), Oscar Agudelo, Vanessa López | Mesa de trabajo de educación donde se le dio Respuesta a las inquietudes y propuestas. |

**Fuente:** Alcaldía de Cali (2013a)

*Anexo M Averías y Planos C.D.I Potrero Grande – Comuna 21*




**Fuente:** Alcaldía de Cali (2014a)

*Anexo N Atención primera onfancia – Comuna 21*

**Fuente:** Alcaldía de Cali (2014a)

*Anexo Ñ Avances C.D.I Potrero Grande – Comuna 21*

**Fuente:** Alcaldía de Cali (2015b)