

Los estudios sobre participación ciudadana en tres revistas colombianas, 1986-2002.

Johan Sebastián Betancourt Donneys

Trabajo de grado para optar al título de Sociólogo

**Director
Jorge Hernández Lara
Sociólogo
Magister en Ciencias Sociales
Profesor del Departamento de Ciencias Sociales**

**Universidad del Valle
Facultad de Ciencias Sociales y Económicas
Departamento de Ciencias Sociales
Programa de Sociología
Santiago de Cali
2016**

Johan Sebastián Betancourt Donneys

Resumen

Este artículo de revisión bibliográfica presenta un balance de estudios realizados sobre participación ciudadana en tres publicaciones seriadas entre 1986 y 2002 en Colombia. Durante este período se implementó y desarrolló en materia legislativa la participación ciudadana complementándose con la descentralización y la reforma política materializada con la Elección Popular de Alcaldes y la Constitución Política de 1991. La exposición se desarrolla destacando los lineamientos, las temáticas, problemas de investigación, metodologías y nociones conceptuales implementadas.

Palabras clave

Participación ciudadana, descentralización, reforma política

Abstract

This bibliographic review article presents a balance of citizen participation studies in three serials publications between 1986 and 2002 in Colombia. It was during this period that the citizen participation in the field of legislation was implemented and developed, and then complemented by decentralization and political reform which was materialized with the Popular Election of Mayors and the Political Constitution of 1991. The presentation develops emphasizing the theoretical frameworks, thematics, research problems, methodologies and conceptual notions that have been implemented in the reviewed articles.

Key words

Citizen participation, decentralization, political reform

Introducción

Este artículo de investigación se realizó siguiendo la estructura para elaborar un Estado de la Cuestión buscando sistematizar y describir las investigaciones sociológicas sobre participación ciudadana. Sin embargo la delimitación temporal que se estableció impide metodológicamente llamarlo Estado de la Cuestión a pesar de que la lógica para su desarrollo es la misma. En él se respondió al objetivo general “Realizar un balance de los estudios sobre participación ciudadana producidos por tres entidades colombianas (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia (IEPRI), Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Fundación Foro Nacional por Colombia) entre 1986 y 2002”.

Los objetivos específicos de investigación respondieron las siguientes preguntas: **1.** *¿Qué problemas se han investigado?* **2.** *¿Cómo se habían definido esos problemas?* **3.** *¿Qué evidencias empíricas y metodológicas se habían utilizado?* y **4.** *¿Cuál es el resultado de las investigaciones?* (Calvo y Castro citado por Jiménez, 2006: 35), que responden a cómo elaborar un estado del arte. Metodológicamente cada una de estas preguntas hizo parte de una ficha de lectura sobre la cual se depositó información de cada uno de los artículos. Este artículo de revisión tiene como marco la realización de un análisis de textos a partir de la identificación y posterior descripción de los temas, problemas de investigación, metodologías y nociones conceptuales implementadas en las investigaciones sobre participación ciudadana en las tres entidades referidas.

La elección de las publicaciones seriadas de las tres entidades elegidas respondió a la elaboración previa de una base de datos con trabajos sobre participación ciudadana en Colombia utilizando los motores de búsqueda de tres universidades públicas (Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Antioquia y Universidad del Valle). En este primer acercamiento al universo de estudio se encontró que entre los años 1986 y 2002 se presentó el mayor auge en la producción de estudios sobre participación ciudadana en Colombia. De manera que la elección de las tres revistas y la delimitación temporal seleccionada reflejó en buena medida el amplio espectro de investigaciones que se realizaron en el periodo seleccionado, aunque se dejaran por fuera libros y trabajos de grado sobre el tema. A pesar de que no se realiza un balance general de las investigaciones sobre participación ciudadana, la selección de la muestra trató de ser lo más representativa posible.

Esta investigación buscó privilegiar publicaciones de origen académico como revistas, libros o trabajos de grado de centros de investigación universitarios o similares, pero también algunas dependencias gubernamentales. Se incluyeron en el universo de estudio revistas editadas de las tres entidades **1.** Unidades académicas universitarias (Revista *Análisis Político* del (IEPRI), **2.** Dependencia gubernamental (Revista *Planeación & Desarrollo* del DNP) y **3.** ONG con programa de investigación social (Revista *Foro Nacional por Colombia*).

Tabla N° 1: Universo de estudio

Revista	N°
Planeación y Desarrollo	65
Foro	111
Análisis Político	37
Total	213

Fuente: Elaboración propia

La estructura del documento permite ir respondiendo uno por uno los interrogantes en torno a los problemas estudiados, nociones conceptuales utilizadas, metodologías y hallazgos obtenidos en las investigaciones sobre participación ciudadana. Con cada una de las respuestas se va tejiendo una red que permite analizar cada una de las

investigaciones a la luz del desarrollo político nacional dentro del período seleccionado. Para ello se establecieron puentes que relacionan la participación ciudadana con algunos temas complementarios que contribuyeron a su desarrollo político y social pero sobretodo facilitan su comprensión. Al final se permite identificar cuáles han sido los vacíos en las investigaciones desarrolladas, sus particularidades y finalmente cuáles podrían ser sugerentes problemas para continuar con la investigación sobre participación ciudadana en Colombia.

0. Caracterización de las revistas en el período en que surgen las investigaciones y marco histórico general

Las investigaciones sobre participación ciudadana se pueden agrupar en tres conjuntos principales a lo largo de todo el periodo de estudio: **1.** Las que insertan la participación ciudadana en la vida política colombiana, como parte de una estrategia para apoyar el proceso de descentralización, entre las que se destacan aquellas que se ocupan de cómo ajustar los mecanismos de participación **2.** Las que abordan de manera crítica la concepción de participación ciudadana y la conjugan con discusiones teóricas sobre la democracia participativa y sobre todo con otros tipos de participación. **3.** Las que tienen carácter empírico.

Las investigaciones de las revistas FORO y del IEPRI inician sus publicaciones en la segunda mitad de la década del ochenta y las publicaciones en la revista del DNP datan finales de la década del setenta. Desde *Planeación y Desarrollo* se adelantan toda clase de investigaciones en el marco de coyunturas políticas definidas por los diferentes gobiernos nacionales; así, por ejemplo, se le otorgaba sumo interés a los planes de desarrollo de cada gobierno entrante, pero también se encargaban de desarrollar amplia y detalladamente cómo adelantar en términos de políticas públicas cada uno de los objetivos propuestos en cada plan de desarrollo. Sin embargo desde esta revista no se realiza un seguimiento histórico a los problemas, es decir, a diferencia de *Foro y Análisis Político*, las coyunturas parecen sueltas, no cuentan con un análisis complejo de la realidad política, social, económica y hasta cultural del país y del municipio colombiano. Desde *Foro y Análisis Político* sí se puede observar un gran interés en abordar no solamente esa parte histórica y estructural de la situación problemática colombiana sino que abordan aspectos micro social, un interés por el ciudadano colombiano, caracterizaciones de problemas a niveles locales, municipales y departamentales.

En la Revista *Planeación y Desarrollo*, no se desarrollaron investigaciones sobre participación ciudadana de manera puntual. El eje principal de las investigaciones en esta entidad fue la estrategia para aplicar la descentralización y la ejecución presupuestal. En la Revista *Análisis Político* las investigaciones abordan las causas de la crisis política y social presente en la Colombia republicana, es decir, presenta en detalle el contexto político colombiano desde finales del siglo XIX hasta finales de la década del ochenta del siglo XX. En la Revista *Foro* se encuentran en cierta medida elementos presentes en las otras dos revistas como el contexto histórico de la crisis política y social, pero también se abordan las reformas políticas adelantadas para darle solución. Se realizaron investigaciones a procesos comunitarios, organizativos, populares y movimientos sociales. Es en la Revista *Foro* donde se encuentran los mayores insumos a la sistematización de investigaciones sobre participación ciudadana.

El contexto político y social durante el período de investigación (1986-2002) estuvo marcado por una serie de reformas al sistema político colombiano que le buscaban dar solución a la crisis social que arrastraba el país desde antes durante y después del Frente Nacional (1958-1974). Tiempo durante el cual el bipartidismo se consolidó en el

poder trayendo consigo un proceso de exclusión política que desembocó en un enfrentamiento franco y directo contra el poder político en Colombia por parte de grupos alzados en armas pero también en la proliferación de movimientos y organizaciones cívicas y populares que demandaban respuestas a una crisis social; crisis representada en el recrudecimiento de la violencia y el déficit en la prestación de servicios como agua, saneamiento básico, salud, educación, vivienda entre otros. Para Leal (1987) la falta de control sobre las expresiones políticas en Colombia y el clientelismo, además de la crisis social, afianzaron la pérdida de credibilidad de la sociedad civil y la crisis de los partidos políticos.

Un tercer elemento que hace parte de la caracterización del período en que se circunscribe el artículo de investigación y que se encuentra relacionado con las dos anteriores tiene que ver con todos los cambios, reformas y políticas públicas implementadas; la Constitución de 1991 significó sobre el papel el evento político de mayor trascendencia en la historia política nacional durante todo el siglo XX. Sin embargo todos de estos cambios fungían como ensayos, búsqueda de soluciones que en la mayoría de casos desconocían las particularidades de la población colombiana, de los municipios y departamentos. En varias investigaciones este desconocimiento de la realidad nacional contribuyó a lo que se puede considerar un cuarto elemento propio del contexto, la crisis social no encontró solución, la transformación política modificó toda la estructura administrativa, la creación de mecanismos más no dio garantía de solución. Este contexto define todas y cada una de las investigaciones en el período seleccionado. En ellas podemos encontrar cómo se buscaba recuperar el control del sistema político colombiano acompañado de respuestas efectivas a las demandas de la población.

1. Temas y problemas de investigación

Década de los ochenta

Las investigaciones en la década del ochenta, pero fundamentalmente hacia su segunda mitad, abordaban cuestiones relacionadas con la crisis política y social que daba inicio a la discusión sobre reformas al sistema político colombiano. Palacios (1996) planteaba que la crisis se soportaba en un proceso de exclusión política con facetas reaccionarias de los partidos acomodados en el poder, exclusión acompañada de precarias respuestas por parte de los diferentes gobiernos de turno. Como producto del descontento social se empezó a abrir campo la protesta urbana y la manifestación de acciones colectivas. Las primeras publicaciones de FORO y del IEPRI profundizaron la identificación de las causas de la crisis y en un análisis de las respuestas que demandaba a nivel político y social.

En el contexto político nacional se desarrollaba la Reforma Política de 1986 que se configuraba como respuesta a las demandas sobre democratización. Esta involucraba la descentralización, la descongestión administrativa de las funciones del Estado y la apertura política (Elección Popular de Alcaldes EPA). La EPA sería la encargada de articular la representación y la participación ciudadana. Además la Reforma pretendía también adelantar un proceso de modernización del Estado colombiano para garantizar un desarrollo económico más equitativo.

“La ineficiencia administrativa y la abstención electoral, tanto como la profundización del descontento y de los conflictos sociales y hasta la insurgencia armada eran reputados todos como efectos mediatos o inmediatos del centralismo. A partir de esta consideración, la reforma se convertía en el mecanismo idóneo para solucionar todas las dificultades sugeridas por el diagnóstico.” (Moreno, 1988: 47)

El debate inicial sobre la descentralización presentó una discusión sobre las intenciones manifiestas y latentes del proceso con las dificultades a nivel técnico, administrativo y político, es decir, una discusión sobre si realmente contribuiría a resolver los problemas como se estaba presupuestando o por el contrario los profundizaría. Otras investigaciones presentaron tipos de cuestionamientos relacionando la descentralización con el proceso de desmonte del Estado de Bienestar y la reducción de su tamaño así como de su interferencia en el manejo de la economía nacional. Pero también la relación que tenía la crisis no sólo con el centralismo político sino también con prácticas y dinámicas políticas como la corrupción, el clientelismo, la abstención electoral y la violencia.

La discusión sobre la participación ciudadana “empezaba” a finales de los ochenta sobre cómo desde el punto de vista de la racionalidad se podía perfeccionar la democracia. Para Zuleta (1988), siguiendo los planteamientos de Kant, la racionalidad implicaba: **1. Pensar en sí mismo, 2. Pensar en el lugar del otro y 3. Ser consecuente.** La democracia colombiana no estaba siendo racional en la medida en que no era consecuente con la realidad política y social, al enfrentar ciudadanos y gobernantes por la posibilidad de cumplir sus derechos. Para Zuleta la discusión entre iguales debía ser el fundamento de la democracia ya que frente a mayores niveles de desigualdad se presentarían menores niveles de participación democrática. La democracia relaciona directamente los derechos de los ciudadanos con las posibilidades para cumplirlos.

Santana (1991) planteaba que el ejercicio de la democracia no era un problema principalmente político sino social. Posteriormente se podrían plantear como parte del proceso de modernización del Estado colombiano, verdaderos ejercicios democráticos en materia política. Esto definía de antemano que la participación ciudadana no sólo debía responder a un ejercicio de democratización política a pesar de que sería el principal camino que siguió. Entre otras demandas, Santana aparte de hacer referencia a la modernización del Estado colombiano y al estímulo de la participación ciudadana, hace referencia a la necesidad de complementar la democratización con un proceso de reforma de la propiedad agraria y la desconcentración de los ingresos para propugnar una distribución más equitativa de la riqueza en Colombia.

“El precio de la democracia y de la paz es la realización de un conjunto de reformas económicas y sociales que esperan hace ya varias decenas de años. La democracia política para que sea viable requiere también de una democracia económica y social.”
(Santana, 1991: 16)

Sin embargo la participación ciudadana no nació con la democracia y la descentralización. La participación entendida como parte de una estrategia utilizada por la población para solucionar sus problemas políticos y sociales al interior de su propia comunidad posteriormente fue utilizada como formas de organización y de protesta frente a la incapacidad estatal para responder a sus demandas. Fals Borda (1987) planteaba que la participación y el desarrollo comunitario deberían encontrarse por fuera de la tutela del Estado para garantizar el fortalecimiento de la sociedad civil. Es decir no son necesariamente compatibles la democracia y la participación

Como parte de esa participación por fuera de la tutela del Estado se conformaron y evolucionaron los movimientos sociales y organizaciones populares y comunitarias, en algunos casos influenciados por facciones de los partidos políticos tradicionales. Estas organizaciones contribuyeron al debilitamiento del sistema político representado en el bipartidismo. Para Fals Borda (1991) el proceso político que concluye con el plebiscito en mayo de 1990 y que dio origen a la Asamblea Nacional Constituyente fue producto del largo camino recorrido por movimientos políticos, sociales y comunitarios en

Colombia y no un simple reconocimiento por parte del Estado a una imperiosa necesidad de democratizar y modernizarlo.

Hasta este punto la discusión presentada abordaba dos cuestiones: **1.** Mejorar las condiciones sociales de la población para garantizar mayor participación democrática y **2.** Participación de movimientos y organizaciones populares como formas de participación autónomas de la población. Pero siguiendo con el desarrollo político introducido con la descentralización y la reforma política a finales de los ochenta, se agregaría a la discusión lo que Gaitán (1988, 1993) denominó como un proceso de transformación de las reglas del juego político en Colombia *con el fin de compensar la insuficiencia del Estado* (Gaitán, 1988: 99)

“Es en este contexto que la propuesta de la apertura democrática brindó nuevos espacios para el desarrollo de nuevas formas de participación ciudadana y sensibilizó al país de la necesidad de las reformas como única alternativa para evitar una catástrofe o el deslizamiento hacia la guerra sucia o la imposición de nuevas formas autoritarias, que terminen por negar todo proceso de participación popular y la culminación de los niveles organizativos hasta ahora alcanzados.” (López Gutiérrez, 1987: 92)

A partir de la discusión sobre los problemas de fondo que tenía la democracia y cómo la población colombiana los había enfrentado, políticamente la descentralización y la reforma concluyeron que se debía institucionalizar las vías por las cuales la población se había manifestado durante casi un siglo de vida republicana. Las investigaciones siguieron esa vía pues manifestaban que si bien no resultaba del todo exitoso el plan, se avanzaba hacia el perfeccionamiento de la democracia. Se iniciaba así, un debate sobre la definición de la participación ciudadana y la creación de sus mecanismos para materializarse. Su caracterización pretendía abordar de la manera más amplia posible todas las problemáticas de cuales era producto y debía dar respuesta.

“La participación ciudadana puede ser entendida como el proceso social en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política.” (Velásquez, 1986: 22)

La definición de participación ciudadana para Velásquez (1986) no hacía referencia a la vinculación de la ciudadanía por medio de mecanismos institucionalizados por el Estado para intervenir en el desarrollo de sus vidas. Es decir, se podría ajustar al planteamiento de Fals Borda (1987) en la medida en que no la ubicaba al interior de un espacio institucional claramente definido. Para Velásquez (1986) la participación ciudadana como estaba siendo definida por el gobierno nacional sólo garantizaba espacios de intervención para vincular a los ciudadanos a la toma de decisiones. Las investigaciones mostraban que la participación no dependía formalmente de estos espacios. Además, era considerada como un desacierto al limitar la solución de la crisis política a los mecanismos de participación.

El mismo planteamiento se puede observar en el trabajo de Borja (1986). No podía pensarse en resolver por medio de la institucionalización de mecanismos de participación problemas asociados con malas administraciones, clientelismo y corrupción. Elementos que considera Borja, hacían parte del pilar fundamental sobre el que se erigía la crisis política. La crisis social era producto de la acumulación de poder económico y político aunado a la corrupción. Era erróneo plantear que la solución era devolverle aparentemente parte de este poder acumulado a la población.

Para complementar esta lectura sobre la participación ciudadana a finales de la década del ochenta, Cárdenas (1987) instaló la discusión sobre el plano de la lucha de clases. Para Cárdenas había unos intereses de una oligarquía que temían al poder de la democracia en manos de la sociedad civil y en general del pueblo colombiano. La crisis municipal se encontraba sopesada en una crisis del modelo de acumulación del capital y la reforma política pretendía replantear las características intervencionistas del Estado, más no otorgarle dicho poder a la sociedad civil.

“En efecto, cuando se observan detenidamente una serie de prácticas institucionales y sociales etiquetadas bajo el rubro de “participación” es posible advertir un conjunto de nociones e intereses contradictorios subyacentes que obligan a delimitar más precisamente lo que se quiere indicar con participación.” (Cárdenas, 1987: 44)

La discusión sobre la participación ciudadana se desarrollaba en términos de la construcción de un tipo ideal de participación. Las investigaciones se encargaron de caracterizar la crisis política y social colombiana y en la misma medida se permitían plantear cómo debía buscarse solución en el marco de la democratización y modernización del Estado pero fundamentalmente bajo estándares de la racionalidad contemplando la igualdad social, el fortalecimiento de la sociedad civil y finalmente los mecanismos de participación.

Década de los noventa

En la década del noventa, a pesar de que se continuó desarrollando la investigación sobre participación ciudadana desde las causas que generaban la crisis política y social, se configuran trabajos e investigaciones que abordan cuestiones “prácticas” sobre cómo implementarla pero también sobre los resultados que luego de algunos años podrían percibirse del proceso. Cobran suma importancia los trabajos publicados en la Revista *Planeación y Desarrollo* alrededor de la Ley 60 de 1993, buscando establecer las claridades necesarias en términos de las funciones de los entes territoriales, la asignación presupuestal en el situado fiscal nacional y mecanismos de control y vigilancia. Las evaluaciones que se realizaron desde *Planeación y Desarrollo* tuvieron un carácter técnico y economicista; estos se centraron en la asignación y evaluación a la ejecución presupuestal en las áreas de salud, educación, saneamiento básico y agua potable, es decir, cómo el Estado se encargaría de responder a las demandas de la población

“Para recuperar la sinceridad del ejercicio presupuestal no basta con ajustar el monto sino implementar un proceso estratégico de priorizar y evaluar resultados de la gestión.” (Saavedra, 1999: 97)

La discusión alrededor de la Ley 60 a mediados de los noventa se desarrolló en torno a la homogeneización de los problemas y características de los municipios colombianos, ya que la fijación de porcentajes de ejecución para el presupuesto local desconocía los diferenciales políticos, sociales y económicos de cada uno de ellos. Situación que contrastaba con el objetivo de brindarles autonomía y permitir la vinculación de la ciudadanía tanto a la toma de decisiones como el ejercicio de control a las administraciones. El problema con el que chocó la ejecución presupuestal a pesar del incremento en tasas de cobertura y la prestación de servicios fue debido a la dificultad para garantizar la distribución del situado fiscal de manera sostenible. El incremento del gasto debido al aumento de la estructura administrativa municipal, pero también de los recursos necesarios para la ampliación de las tasas de cobertura sin garantizar fuentes de ingreso condujo a una situación de déficit fiscal.

Entre los complementos de la descentralización y la reforma política se encontraba la modificación del sistema electoral. Uno de los objetivos de reformarlo era profundizar

la democracia ya que “... en la medida en que se presenten al elector nuevas alternativas, es posible que se incremente su cultura política y con ello una profundización de la democracia.” (Santana, 1998: 49). Otro objetivo de la reforma al sistema electoral era ganar legitimidad al incrementar las tasas de participación. Sin embargo la no apropiación de los mecanismos de participación electoral y la falta de alternativas políticas escapaba al alcance de la reforma. El desarrollo de las investigaciones entorno de la reforma al sistema electoral se realizó alrededor de la implementación de la EPA y los resultados de las administraciones municipales. Un segundo momento fue el concerniente al desarrollo legislativo contemplando la reforma a los partidos políticos complementada con la ley de participación ciudadana.

Con el inicio de los noventa la discusión sobre la participación ciudadana se centró en sus mecanismos. En algunos documentos se puede vislumbrar algunos intentos por retomar la discusión sobre la caracterización de la participación ciudadana particularmente en momentos coyunturales o de crisis donde tambaleo la descentralización. Para Velásquez (1992a) la discusión sobre los mecanismos de participación tenía un retraso que databa de los años veinte y treinta, discusión que los intentos por modernizar el Estado bajo estándares de racionalidad y eficiencia durante todo el siglo XX nunca habían contemplado como lo haría la Constitución de 1991. De manera que como lo planteaba la Constitución, las investigaciones afirmaron que ésta respondía acertadamente al proceso de consolidación de un Estado abierto a la vinculación de la ciudadanía.

Las investigaciones reaparecen cuando se presentó el proyecto de ley que crearía los mecanismos de participación ciudadana. En la propuesta se contemplaba una serie de mecanismos como la iniciativa popular, referendo derogatorio, referendo aprobatorio, consulta popular, revocatoria de mandato, plebiscito y cabildo abierto. Para Velásquez (1992a) los mecanismos por si solos no estimulaban la participación, por el contrario resultaban difusos, demasiado estrictos, no contaban con una estrategia pedagógica para su uso y a pesar de constituir una armazón jurídica importante en manos de los ciudadanos no fortalecía las organizaciones sociales, no incluía una propuesta de fiscalización a la gestión pública y su tramitología era demasiado extensa (Velásquez, 1992a: 64-65)

A pesar de que las investigaciones sobre participación ciudadana ponían de manifiesto las dificultades que enfrentaba, las características de los problemas políticos, económicos y sociales y no vislumbrar cómo, con su utilización, estos podrían ser solucionados, se dio continuidad al debate sobre los mecanismos de participación. Las investigaciones denotaron que éstos tampoco cumplían con los objetivos que habían propuesto. El único mecanismo de participación aunque más que participación se consolidó como mecanismo de defensa ciudadana frente a la arbitrariedad estatal fue la Tutela. Ésta no solucionaría los problemas políticos y sociales en Colombia pero según Valencia y Barreto (1992) y Alvis Pinzón (1993), permitiría hacer justicia frente a violaciones de los derechos fundamentales de los colombianos para garantizar su protección.

Los problemas urbanos y la crisis social en Colombia se encontraban directamente relacionados con la incapacidad para garantizar los derechos de los colombianos en salud, educación, la vida, entre otras. La tutela en ese sentido se convertía en un mecanismo de acción de defensa que, comparado con los mecanismos formales de participación ciudadana no gozaba de la misma eficiencia. Contradictoriamente los mecanismos de participación ciudadana deberían estar al servicio de los intereses y derechos de los colombianos y la tutela “debería” ser la última opción frente a la no respuesta del Estado para cumplir las demandas de los ciudadanos.

Las investigaciones posteriores a la aprobación de la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana en 1993, tienen la particularidad de continuar haciendo énfasis en que la participación ciudadana como era impulsada por los diferentes gobiernos no resultaba suficiente, pero coincidían en que avanzaba en la búsqueda de la democratización de Colombia. En ese sentido los trabajos de Muñoz (1993) y Santana y Muñoz (1995) se insertaron en una lógica pedagógica para explicar y difundir todas las herramientas y mecanismos que se encontraban a disposición de la ciudadanía. Partían del supuesto de que debería existir un proceso de apropiación cultural de tales mecanismos para contribuir a la democratización. El no hacerlo haría de los mecanismos de participación letra muerta tal y como estaba sucediendo.

Santana y Muñoz (1995) llevarían la discusión sobre los mecanismos de participación al plano cultural. Plantearon que en Colombia nunca existió una cultura de los derechos humanos y mucho menos de su respeto por parte del Estado como un proceso de apropiación de los mismos por parte de la ciudadanía. Esa tarea debería ser implementada por el Estado colombiano no solamente para difundir mediante una estrategia pedagógica los mecanismos de participación, sino para crear las condiciones mínimas para consolidar en Colombia una cultura democrática.

“Una parte vital de la violación de estos derechos tiene que ver con la ausencia de información, con el carácter equivocado de la misma, con la falta de una política de fundamentación clara de los mismos que le permitan afirmarse en la cotidianidad.”
(Santana y Muñoz, 1995: 74).

Finales de los noventa y principios del 2000

Durante la década del noventa las investigaciones anteriormente citadas ocuparon gran parte de espectro académico y político. El debate involucró durante la segunda mitad de los noventa algunas investigaciones de carácter empírico que “retornaban” a “viejas” formas de participación propias de movimientos sociales y organizaciones populares que tejieron relaciones con los mecanismos de participación ciudadana. Esta situación puntualmente debida a que la participación ciudadana, pero también la descentralización y la reforma política no estaban rindiendo los frutos para los cuales fueron implementadas.

Los movimientos sociales, organizaciones populares y diferentes formas de organización cívica y en algunos casos armadas para enfrentarse al Estado tenían su fundamento en el descrédito de los espacios formales de participación y la pérdida de legitimidad del gobierno nacional. Organizaciones que se insertaban en una dinámica donde se buscaban formas alternativas para canalizar el descontento social. Las investigaciones evidenciaban que esta búsqueda era legítima en la medida en que el objetivo de una democracia es ampliarla y configurar nuevas formas de participación para vincular a la mayor parte de la población. Pero se encontraban frente a una situación problemática debido a que, por una parte podrían permitirse ser absorbidos por el aparato político o por el contrario continuar al margen del Estado para seguir confrontándolo.

“¿Nos dirigimos con estos actos hacia otro tipo de democracia más funcional y eficaz que la representativa, desde el punto de vista de los intereses de las clases populares? ¿Estará creciendo entre nosotros y en nuestros movimientos una ideología común que nos una y cobije a todos, por fin, en nuestra diversidad y dispersión?” (Fals Borda, 1986: 81)

Es necesario aclarar que estas investigaciones de carácter empírico aparecen de manera constante entre 1986 y 2002. Pero particularmente presentaron mayor auge como complemento a la lectura sobre la crisis política a finales de los ochenta y el

segundo lustro de los noventa. En ellas destacaron procesos organizativos de población afectada directa e indirectamente por la acción u omisión del Estado a causa de diferentes procesos que afectaban la vida política, social, económica y medio ambiental en Colombia. Estos procesos obedecían al contexto en crisis y a las formas de acción colectiva que los ciudadanos encontraban para manifestarse en la vida pública.

Se pueden destacar los trabajos de Meertens (1987), Cárdenas (1988), Rodríguez (1988), Solano y García (1988), Campos (1990) y Cortés (1992). Estas investigaciones abordaron procesos adelantados por organizaciones barriales de mujeres, organización campesina, indígena, mineros y negros, movimiento cívico popular (no violencia), movimiento social, movimiento estudiantil, movimiento indígena. En todas las investigaciones coinciden elementos que entreveran condiciones sociales en franco estado de deterioro para la población, un desarrollo económico que los aplastaba económica y medioambientalmente, abandono estatal y el auge del conflicto armado insurgente y contrainsurgente. Todas las experiencias coinciden con la premisa de Fals Borda (1986), todas se desarrollaron al margen de la intervención del Estado, sin la intervención de partidos políticos ni utilizando mecanismos formales de participación.

Los problemas urbanos y campesinos tenían en común situaciones asociadas a “errores” de planificación urbana para el caso de zonas de invasión en Bucaramanga, ausencia de un ordenamiento territorial acorde a las particularidades del territorio nacional, departamental y municipal en el caso de obras de gran envergadura como la represa de la Salvajina en Suárez – Cauca o la explotación minera en El Bagre. Se debían al desconocimiento de la población y obedecían a intereses económicos del Estado. Los procesos adelantados por la población presentaban acciones para su reconocimiento como ciudadanos y posteriormente luchar por el reconocimiento de sus derechos. Presentaban una denuncia contra el modelo económico nacional que impactaba las condiciones de vida de los colombianos que no vivían en los grandes centros urbanos, destruyendo el medio ambiente y pauperizando las condiciones de vida de los más pobres.

La población inició un proceso de organización para exigir que fuesen reparados los daños que directamente corresponden al Estado realizar. El problema de la planeación urbana, el conflicto armado al cual se le atribuye la principal causa del desplazamiento forzado en el país de colombianos desde el campo hacia las ciudades, las consecuencias del modelo de desarrollo, la pobreza y la marginalidad son problemas que el Estado debe hacerse cargo. La población no necesitó de los mecanismos de participación ni de la intervención de alcaldes, concejales o ministros. La población fue ignorada y reprimida como respuesta inicial, pero por medio de sus acciones colectivas, marchas, paros, bloqueos, lograron llamar la atención del gobierno y las autoridades posteriormente se comprometieron a responder a sus demandas.

Otro tipo de organizaciones y procesos adelantados en las investigaciones tienen que ver con ciertos procesos políticos que se insertaban en una lógica similar a los llevados a cabo por campesinos, mineros y ciudadanos invadiendo una ciudad. Esta vez tiene gran preponderancia el sistema político electoral, pues se tendieron nexos con las organizaciones de base para alcanzar objetivos propuestos. El caso de la séptima papeleta, proceso político impulsado por organizaciones estudiantiles con nexos políticos de diferente índole para presentar la propuesta de realizar la Asamblea Nacional Constituyente, el caso del movimiento social indígena donde se muestra cómo se encontraba organizada la población indígena del país y la identificación de las principales causas sobre las que se erigía el movimiento o el caso de la no violencia

en Nariño donde se consolidaba una forma distinta de hacer política desde la transparencia.

Estos procesos organizativos tenían como punto de partida los problemas políticos, sociales, económicos, geográficos y culturales producto del centralismo político y de la ausencia de una estrategia de planeación que reconociera las características del territorio nacional y su población. Evidencian cómo la organización social y el encuentro solidario de los intereses de la población permitieron consolidar una fuerza homogénea que lograra repercutir en el sistema político colombiano: se logró realizar una Asamblea Nacional Constituyente, Nariño tiene una estructura política que le entrega grandes responsabilidades a las organizaciones de ciudadanos y el movimiento indígena tiene consolidados partidos políticos con representación en alcaldías y en el Congreso para legislar en pro de sus necesidades como grupo étnico.

“Un movimiento es la síntesis de una crisis social y, a la vez, un intento de solución por parte de los grupos humanos que se movilizan.” (Cortés, 1992: 110)

Las investigaciones a finales de la década del noventa evidencian que hubo un cambio sustancial en las demandas de las organizaciones. Para empezar no se volvieron a presentar investigaciones sobre organizaciones populares, sociales, indígenas, es decir, con el mismo objeto de estudio y el mismo problema de investigación. Las organizaciones que fueron objeto de estudio fueron de corte civil y ciudadano. De igual manera las reivindicaciones de estas cambiaron, no se percibe relación alguna con las demandas que conformaban el espectro colombiano de crisis tales como la salud, la vivienda, el derecho a la tierra o al trabajo, sin que esto significara que tales problemas asociados dejaran de estar presentes en el territorio nacional.

Las organizaciones que fueron objeto de estudio a finales de los noventa tenían como objetivo particularmente la defensa de la vida frente al recrudecimiento del conflicto armado y el derecho a vivir en paz. Estas organizaciones tenían como marco de referencia la negociación que adelantaba el gobierno nacional con la guerrilla de las FARC. Las investigaciones evidencian cómo fueron los procesos adelantados, las estrategias implementadas para aglutinar diferentes posturas ideológicas con formas de pensamiento y propuestas para fortalecer la sociedad civil. Finalmente centran su atención en los planes de trabajo de estas organizaciones.

Estos procesos se adelantaron durante la coyuntura vivida en la segunda mitad de los noventa donde la descentralización estaba siendo fuertemente criticada por los costos que había llevado su implementación, los resultados en materia de coberturas para el caso de servicios públicos prestados por el Estado y las bajas tasas de participación política electoral, entre otras razones. Había una demanda explícita que reclamaba por un incremento de la participación y vinculación de la ciudadanía, por la conformación de masas homogéneas que jalonaran el cambio político y social en Colombia. Pero los resultados de las investigaciones y de las organizaciones mismas era que éstas se enfrentaban a las mismas dificultades de los partidos políticos. Fueron incapaces de consolidar una propuesta que movilizara grandes capas de población para que triunfaran en las urnas.

“En resumen, mientras no haya fuerzas políticas que representen amplios sectores de la ciudadanía y que asuman su responsabilidad en términos de buscar salidas a la crisis del país, es muy difícil que avancen y sobre todo que se consoliden nuevos procesos de negociación hacia una paz estable y fundamentada.” (Bernal J., 2001: 25)

Las investigaciones no vuelven a tomar como punto de partida las demandas sociales que dieron pie a la crisis política y social de la década del ochenta. La vía del triunfo

político en las urnas no se modificó ni antes ni después de la descentralización y la reforma política que dio vida a la participación ciudadana. Las demandas políticas y sociales no desaparecieron pero el cambio político permitió poner énfasis en los mecanismos de participación para canalizar tales demandas. Los movimientos y organizaciones debían insertarse a tales dinámicas o de lo contrario continuarían al margen del Estado. Es decir, los mecanismos de participación “deslegitimaron” las acciones desarrolladas por organizaciones al margen del Estado inclusive sin tener los resultados esperados.

Algunas investigaciones como la de Romero (1994) se encargaron de señalar las vicisitudes del proceso de implementación de la participación ciudadana en materia política y administrativa. La demanda que se le hacía a la población consistía en participar para solucionar sus problemas por medio del uso de los canales creados. Estos podían ser imperfectos pero se irían ajustando en la medida que su uso estimulara el respeto por la autonomía de los entes territoriales como de los ciudadanos mismos. En la puesta en práctica de los elementos que brindaba la Constitución y el desarrollo de algunas leyes estatutarias se encontraba la clave para la democracia colombiana. Pero pocas investigaciones dedicaron a analizar problemas a los que la materialización de la participación se enfrentaba.

Entre las investigaciones que abordaron los problemas a los que la participación se enfrentaba y a su vez la organización en torno a intereses colectivos de la población, tuvieron que ver con la pérdida de la confianza y credibilidad entre los ciudadanos (González: 1999), la debilidad de la sociedad civil (Bejarano: 1994) y el clientelismo (Gutiérrez: 1996). Todas tienen como punto de partida las formas de relacionarse entre ciudadanos en un contexto donde el modelo económico determinaba las condiciones sociales y sobre todo culturales. La relación entre individuos con grandes diferenciales configuraba unas reglas de juego que respondían a dinámicas que generaban oportunidades de beneficio inmediato o por el contrario desconfianza.

“En un escenario de crisis como el que vive la ciudad, cunde la desesperanza y la desconfianza, elementos fundamentales de la acumulación de capital social. Ello interpone obstáculos a la comunicación entre distintos sectores de la sociedad local y entre éstos y la administración municipal para la definición de logros y metas colectivas. Todo parece indicar que los atributos de civismo y solidaridad, han sido sustituidos por conductas basadas en la desconfianza, el individualismo y el facilismo.” (González, 1999: 41)

La pérdida de capital social y el deterioro de las relaciones sociales entre ciudadanos no permiten compartir unos objetivos y un horizonte claramente definido para materializar cambios en la estructura política y administrativa municipal. En ese mismo sentido la investigación de Bejarano (1994) señala que el problema fundamental de los mecanismos de participación creados a inicios de los noventa no era precisamente su alcance y sus características sino la debilidad de la sociedad civil y la incapacidad del Estado para garantizar tal proceso (Bejarano, 1994: 69)

Para Gutiérrez (1996) el clientelismo era producto de una transacción entre *comunidad-partidos-Estado* que permitía generar una dinámica de “satisfacciones” para los participantes de manera extralegal a cambio de favores fundamentalmente relacionados con el sistema electoral. Esta dinámica se nutría de las precarias condiciones económicas y sociales de los colombianos al encontrar una demanda insatisfecha, demandas que la participación entraría a prometer resolver pero que demostró ser incapaz comparado con la capacidad de respuesta individual y en algunos casos colectiva de las redes clientelistas. Es decir, previo a la implementación de la participación ciudadana como estrategia para la democratización en apoyo de la

descentralización y la reforma política, no se realizó, según Gutiérrez (1996), una descripción y caracterización de la estructura que imperaba gracias al sistema político tradicional y que se convertiría, culturalmente hablando, en el mayor reto que afrontaría la participación ciudadana.

Todas las dificultades a las cuales se enfrentaba la participación ciudadana y que fueron objeto de análisis en las investigaciones mencionadas tenían además una última dificultad, ganar legitimidad al incrementarse la participación electoral además de la apropiación de los mecanismos de participación. Kure et al, (1997) mostró cómo la participación en elecciones a las alcaldías, las más cercanas a la población, continuaban presentando porcentajes de abstención similares entre 1991 y 1997. Además la utilización de los mecanismos de participación en los tres primeros años era casi nula:

“... no se ha llevado a cabo ninguna iniciativa legislativa y normativa proveniente de la comunidad, así como tampoco se ha adelantado plebiscito alguno. Hasta el momento sólo se han impulsado cinco revocatorias de mandato, sin que ninguna haya prosperado. Se han realizado siete consultas populares por diversos motivos y sólo una de ellas ha sido aprobada. El instrumento más utilizado ha sido el referendo, ya que se han realizado veinte con el único fin de aprobar la creación de un nuevo municipio.”
(Kure et al., 1997: 205-206)

Al respecto Kure et al, (1997) se permite plantear algunas hipótesis: 1. La débil cultura política no permitió usar ni reconocer tales mecanismos de participación. 2. Los ciudadanos no son conscientes de la importancia de su participación. Pero vincular otro tipo de planteamientos como los desarrollados más arriba también permitiría contemplar que el beneficio de la participación ciudadana no es claramente percibido por los ciudadanos. Porque ni siquiera la evaluación de los mecanismos de participación permite plantear si son o no eficientes cuando son desarrollados por los ciudadanos. Otra hipótesis que podría plantearse puede hacer referencia a que a los ciudadanos no les interesa mejorar sus condiciones sociales o económicas y en esa medida no participan, pero el impulso, desarrollo y consolidación de organizaciones y movimientos al margen de la tutela del Estado permitiría descartarla.

Finalmente sobre las investigaciones que abordan o presentan una discusión sobre la participación ciudadana, sus mecanismos, objetivos, recursos, debilidades o ventajas, Sánchez (2001) presenta un balance: **1.** Los resultados políticos, las transformaciones realizadas, las modificaciones al aparataje normativo e institucional que pretendieron dar respuesta a la crisis son positivos y **2.** Los resultados en materia social en el país no son igualmente positivos. La exclusión étnica, laboral, social, creciente marginalidad en las grandes ciudades y el campo, el recrudecimiento de la violencia a manos del conflicto armado entre guerrillas, militares y paramilitares, son una muestra de que los resultados políticos no necesariamente responden efectivamente a las demandas de una sociedad maltratada y abandonada.

“De 1991 a hoy la sociedad y la política colombiana han visto evolucionar sus crisis con dramáticas realizaciones, agudizando la barbarie y lo criminal como elementos constitutivos y dominantes de la existencia económica, social, estatal y política.”
(Sánchez, 2001: 20)

En síntesis se puede afirmar que las investigaciones sobre participación ciudadana se desarrollaron siguiendo tres ejes de discusión: El primero tiene que ver con cómo implementar la participación ciudadana. En este sentido se desarrolla cuál debería ser el contenido de la participación, sus características, sus herramientas, sus dificultades y sus beneficios. El marco de este primer eje tiene como punto de partida la búsqueda de soluciones a la crisis política y social por medio de la democratización. De igual

manera, pueden encontrarse en este eje elementos que relacionan el ejercicio de la democracia con la modernización del Estado para incrementar su eficiencia administrativa

El segundo eje de discusión se desarrolla temporalmente posterior a la firma de la Constitución de 1991 donde el desarrollo legislativo de la participación ciudadana ocupó el espectro académico y político. El objetivo principal consistió en desarrollar unos mecanismos de participación de manera que se ajustaran a los objetivos planteados en el primer eje desarrollado, democratización, modernización y eficiencia administrativa para que respondieran a las demandas insatisfechas de la ciudadanía.

El tercer eje se encuentra de manera transversal durante todo el período de investigación, y son las diferentes experiencias de participación en el territorio nacional. Algunas de ellas como parte de un ejercicio de monitoreo sobre los resultados que la reforma política, la descentralización y los mecanismos de participación permitían vislumbrar en el espectro político. Pero el principal insumo consistió en la elaboración de investigaciones de carácter empírico antes y después de la promulgación de la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana.

2. Metodologías utilizadas en las investigaciones

No todos los artículos revisados cuentan con una estructura metodológica definida. Algunos se reducen a proponer cierto tipo de disertaciones políticas, lecturas coyunturales con análisis de datos provenientes de diferentes fuentes de información, análisis cualitativos sobre resultados de diferentes administraciones locales pero también análisis en materia legislativa y administrativa a nivel nacional. Los trabajos de Fals Borda (1987, 1991), Borja (1986), Zuleta (1988), Bernal J. (2001) y Bernal A. (2001) fueron disertaciones que se permitieron realizar “evaluaciones” sobre la evolución de la participación ciudadana tal y como estaba siendo desarrollada por el gobierno colombiano.

Las investigaciones que si cuentan con una estructura metodológica definida ponen en evidencia que la revisión y análisis documental constituyen la metodología más utilizada en todas las investigaciones sobre participación ciudadana. Estas reconstruyeron el contexto histórico político colombiano además de analizar en detalle el desarrollo legislativo posterior a la Constitución de 1991. Nutrieron con lecturas del contexto latinoamericano el debate sobre la participación y la democratización. Se pueden destacar los trabajos de Cárdenas (1987) que reconstruye el proceso llevado a cabo para impulsar la participación ciudadana durante toda la década del ochenta utilizando fuentes secundarias, Gaitán (1993) que pone en discusión el debate sobre la democracia en América Latina, Velásquez (1992a) que discutió uno a uno los mecanismos de participación ciudadana soportados en cada uno de los artículos de la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana, y Romero (1994) que se propone un “balance” de los cambios que habían sido implementados en la reforma política, descentralización y una estrategia de ordenamiento territorial implícita.

Tabla N° 2: Tipo de metodologías utilizadas en los artículos

Metodologías	N°
Revisión documental	16
Ninguno	6
Datos agregados	5
Estudio de caso	5
Revisión documental y datos agregados	3
Diseño etnográfico	1
Ensayo	1

Modelo econométrico	1
Total	38

Fuente: Elaboración propia

Otras investigaciones privilegiaron el uso de metodologías de análisis cuantitativo y manejo de datos agregados. En las investigaciones de Moreno Ospina (1988), Santana (1991), Kure et al, (1997) e Izquierdo (2001) se utilizaron fuentes de información como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Contraloría General de la República, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República, Registraduría Nacional e información y datos del Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Estas investigaciones abordaron problemas de tipo económico y social propios del modelo económico como el Producto Interno Bruto nacional, las tasas de desempleo, índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, salarios, índice de GINI, como también de tipo administrativo haciendo referencia al sistema de transferencia de recursos del situado fiscal, pero también sobre la utilización de los mecanismos de participación ciudadana como las elecciones.

Otro grupo de investigaciones como las de Velásquez (1986), López Gutiérrez (1987) y Gutiérrez Sanín (1996) combinaron las dos tipos de metodologías expuestas arriba, permitiendo elaborar explicaciones más complejas que relacionaban la crisis política con un profundo deterioro de las condiciones de vida de la población colombiana. La discusión sobre la participación ciudadana tenía que necesariamente realizar una caracterización de los problemas políticos y sociales para posteriormente permitirse articular a los ciudadanos para canalizar el descontento social. Estas investigaciones relacionaron situaciones coyunturales con lecturas históricas que caracterizaban a la crisis colombiana. El trabajo de Gutiérrez Sanín (1996) es un claro ejemplo de cómo la caracterización de las condiciones sociales y la comprensión de las dinámicas propias del sistema político colombiano permitieron consolidar al clientelismo uno de los mayores obstáculos a los que se enfrentaba la participación.

Finalmente los estudios de caso constituyeron uno de los tipos de investigación que sobresalieron en los trabajos que abordaron procesos organizativos en diferentes lugares del territorio nacional. De manera particular ofrecieron la reconstrucción de procesos organizativos alrededor de movimientos, organizaciones cívicas y populares, detallando cómo se organizaron y cuáles fueron sus estrategias para demandar respuestas efectivas del gobierno nacional y local. Investigaciones como las de Meertens (1987), Rodríguez (1988), Rodríguez y García (1988), Campos (1990) y González (1999) se realizaron privilegiando el uso de métodos de investigación cualitativa predominando el uso de la entrevista. Los estudios de caso aparecieron en las investigaciones sobre participación ciudadana en los años previos a la Constitución de 1991 y otras luego de cierto de tiempo de su aprobación. Se destacan en la medida en que aparecieron en el espectro académico cuando tambaleaba el sistema político nacional, acercándose a la crisis y en respuesta a los “malos” resultados que ofrecían los mecanismos de participación.

Se puede advertir que existen diferencias sustanciales entre las tres publicaciones seriadas alrededor de las metodologías utilizadas. Así, los trabajos en *Análisis Político* cuentan con una estructura metodológica más “compleja” a diferencia de las otras dos; esto quizá relacionado con el carácter academicista de la Universidad Nacional de Colombia. No quiere decir que *Foro y Planeación y Desarrollo* no presenten la misma rigurosidad, sólo es un elemento que es claramente más notable en dicha revista. Resulta importante destacar que existe una complementariedad entre todas las investigaciones que hicieron parte de la muestra. Sobre la base del análisis documental se recopila o reconstruye una “memoria” de las características, el origen de la crisis política, social y económica que atravesó el país desde finales del siglo

XIX. Los trabajos que recurren a métodos cuantitativos contribuyen a una caracterización constante de la cuestión social en todo el territorio nacional y los trabajos cualitativos ofrecen una mirada desde la acción. En ese sentido desde cada una de las revistas y de acuerdo a las metodologías implementadas es claro que el análisis que desde *Planeación y Desarrollo* interesaba respondía a cuestiones nacionales, a miradas macro económicas olvidando elementos presentes y característicos de las comunidades, de los ciudadanos, aspectos que desde *Foro* eran sumamente importantes.

3. Nociones conceptuales utilizadas en las investigaciones

“Se ha formado un concierto cacofónico en el que todos: legos y sabios, políticos y científicos, idealistas, activistas y profetas de toda clase se consideran con autoridad suficiente para hablar de la participación o actuar en su nombre” (Fals Borda, 1987: 86)

En este capítulo se abordan las nociones conceptuales presentes en las investigaciones seleccionadas en el corpus documental. Estas no configuran grandes marcos de interpretación o enfoques desde los cuales se aborda la participación ciudadana sino algunas nociones y conceptos desde los cuales se configuran diferentes discusiones que con el paso del tiempo fueron estructurando un tipo ideal de participación ciudadana. Así se plantea un pequeño marco lógico que parte desde la concepción de modernidad pasando por el Estado y sus diferentes formas de organización, políticas gubernamentales como la descentralización y la democratización, autonomía, la democracia participativa. Posterior al tipo ideal de participación se configuran sus mecanismos para materializarse. Aquí la discusión aborda nociones como clientelismo, participación comunitaria, sociedad civil y capital social.

La primera noción que resulta de vital importancia resaltar en las investigaciones en las tres publicaciones seriadas es el de modernidad. Esta hace parte de un proceso de configuración de “nuevos” estados democráticos bajo estándares de racionalidad. Hace parte de la consolidación de un nuevo orden mundial orientado por el capitalismo y la globalización.

Por modernización se entiende el marco cultural y económico de nuestra época, “... el desarrollo de la racionalidad instrumental contraponiéndola a la modernidad en tanto racionalidad normativa.” La modernidad se traduce en “... procesos de apertura política o redemocratización, tratando de alcanzar por fin la construcción de estados democráticos que es el propósito político o mejor aún, es la concreción, en el terreno institucional-político, de la modernidad.” (Santana, 1991: 5-6)

En Colombia la modernización del Estado colombiano hacía parte del paquete de propuestas gubernamentales adelantadas para responder a la crisis política y social. El Estado debía modernizar una estructura político – administrativa que no se encontraba en capacidad de responder a las demandas y necesidades de la población. Pero algunas investigaciones se encargaron de resaltar que los objetivos de la modernidad no estaban siendo aplicados para democratizar a los Estados en América Latina sino dirigidos a generar procesos de apertura económica e integración de mercados internacionales, procesos que estaban generando mayor exclusión, marginalidad social, desempleo, pobreza y déficit de ingresos.

Mayor producción, menores ingresos, implementación de tecnología en procesos de producción, desempleo y deuda externa eran los resultados de los intentos por modernizar y democratizar el Estado colombiano por la vía de la apertura económica. Déficit que repercutía directamente en la inversión social y la modernización de la estructura administrativa nacional, departamental y municipal. La discusión sobre la

modernidad como proceso democratizador institucional y social no existía bajo las condiciones que se estaban desarrollando en Colombia. Sin embargo su camino continuaba y la manera de implementarlo tenía dos posibilidades **1.** Ampliación de la democracia o **2.** De manera autoritaria (Santana, 1991: 8).

La modernidad tenía unos objetivos. Para lograrlos se definió una doble estrategia: apertura política y económica. La apertura económica empezó a golpear económicamente al ciudadano colombiano pero la apertura política pretendió involucrarlo a la toma de decisiones. Golpear las condiciones económicas y sociales de la población colombiana pero garantizarles la posibilidad de participar para solucionarlas cerraba un círculo vicioso, que no cumplía con los objetivos de la modernidad.

En este punto resultaba sumamente importante la definición del concepto Estado como la institución que permitiría configurar la modernidad y la democratización. Su consolidación como centro de autoridad tenía que ver con su legitimidad para crear normas como para ejercer el monopolio legítimo de la violencia pero también como institución reguladora de las relaciones sociales garante de derechos. El estado se convierte en la institución garante del orden social y debía establecer las reglas de juego democráticas que permitieran modernizarlo. Esas reglas de juego se encuentran relacionadas con una equidad social que permita la “competencia” entre iguales y que garantice el crecimiento económico.

“... concebimos al Estado como el conjunto diferenciado y permanente de instituciones (administrativas, burocráticas, legales, extractivas y coercitivas) enmarcadas en un territorio geográficamente delimitado –al que generalmente se denomina sociedad-, dentro del cual logra ejercer el monopolio de la creación de normas colectivas, gracias al respaldo que le otorga el control monopolístico de los medios de violencia y coerción.” (Bejarano, 1994: 49) siguiendo a Hall e Ickenberry (1993) y Mann (1984).

El Estado bajo estándares de la racionalidad debe ser eficaz pero en la medida en que continúa siendo garante del orden social que contribuyo a conformar, es decir, es capaz de vincular cohesión y coerción social. Pero debía permitir el fortalecimiento de su sociedad pues ésta por medio del uso de las reglas de juego estatal debe encontrarse en plenas facultades para controlar y vigilar al Estado.

“... según la definición de O’Donnell, “un conjunto efectivo y menos pesado de organizaciones, capaz de crear sólidas raíces para las reglas del juego democrático, de resolver en forma progresiva las principales cuestiones de equidad social, y de generar condiciones para tasas de crecimiento económicas apropiadas con el fin de sostener los avances en las áreas tanto de la democracia como de la equidad social”. El Estado deseable es, en suma, un Estado “liviano” pero eficaz.” (Bejarano, 1994: 51 [citando a O’Donnell 1992: 6])

La configuración del Estado contemplaba una forma de organización. Por ello resultaba de vital importancia la definición de su estructura administrativa. El municipio como parte de la configuración del Estado requería ser discutido en términos de su funcionalidad dentro del aparato político nacional ya que particularmente la crisis política a finales de la década del ochenta era llamada crisis municipal debido a que era en el municipio donde la vida social, las manifestaciones de la sociedad y los problemas urbanos en general tenían su cristalización. Además la reforma política contemplaba la “re definición” del municipio para involucrarlo a la estructura política y administrativa colombiana al devolverle capacidad de respuesta.

“Cada entidad territorial, expresa y representa a un conjunto determinado, a una comunidad política, a una colectividad con intereses propios, inscrita en un Estado

Social de Derecho, democrático y pluralista.” (Romero, 1994: 56 [citando a Borja, 1989: 224])

El municipio democrático se convertía en el espacio territorial donde se materializaría la democratización y donde se modernizaría la estructura administrativa del Estado. Esta definición permitía comprender cómo podría el municipio responderle a las demandas ciudadanas y solucionar los problemas presentes en su territorio. Pero políticamente el gobierno nacional como un eslabón superior al municipio se encontraba blindado a los ejercicios de control y vigilancia propios de la sociedad colombiana.

La estrategia utilizada por el gobierno nacional para devolverle poder a los entes territoriales era la descentralización. En esa medida como parte de un programa de gobierno requería tener una definición que se ajustara a los objetivos planteados para solucionar la crisis política y social. Pero su definición políticamente hablando se centraría en la devolución de funciones y asignación presupuestal a los entes territoriales más que la devolución de “poder” para intervenir o dirigir el curso de la vida administrativa de los entes territoriales.

“En lugar de un Estado que centraliza competencias y decisiones y concentra poder en el ejecutivo, se otorga a la “periferia” un papel destacado en la gestión pública para la satisfacción de las demandas y aspiraciones de la población.” (Velásquez, 1992: 59)

La democratización “implícita” en la descentralización tenía que ver con la implementación de la reforma política que traía a bordo la Elección Popular de Alcaldes (EPA). “Debían” articularse con la descentralización los anteriores conceptos desarrollados; la modernización de un Estado democrático dividido en entes territoriales con funciones y capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos. La descentralización implicaba un cambio en las relaciones entre el Estado y el ciudadano, y a su vez una redefinición del papel del ciudadano.

“Hay pues, una definición del ciudadano como sujeto de derechos, pero también dignidad de los asociados. La descentralización no reduce el tamaño del Estado, sino que redistribuye las competencias entre los distintos niveles de la administración. La participación no significa necesariamente descarga de responsabilidades estatales –en el más estricto sentido neoliberal- sino nueva forma de relación entre ciudadano activo y un Estado al que se le definen obligaciones muy precisas.” (Velásquez, 1992: 59-60)

La redefinición de las relaciones entre el Estado y los entes territoriales (departamentos pero fundamentalmente los municipios) y el Estado con los ciudadanos, estaba mediada por la autonomía que estuviera dispuesto a brindar para que éstos determinaran su manejo administrativo.

“La autonomía tomada en serio –como ámbito de la democracia-, implica admitir que la mayor parte de estos problemas sólo puede resolverse mediante la participación ciudadana y la concertación entre la nación y las entidades territoriales.” (Romero, 1994: 63).

El concepto que le daba coherencia a la descentralización en materia política era la definición de la democracia participativa. Sobre todo en la medida en que la firma de la Constitución Política de 1991 concluía que dentro de las características del Estado colombiano se encontraba la pluralidad y su carácter participativo, es decir, la solución a la crisis contemplaba entre otras cosas la implementación de la democracia participativa. En el “debate” académico y político se planteaba inicialmente una lectura del contexto en que se encontraba la democracia, su definición y posteriormente la construcción de su tipo ideal.

“Bajo esta perspectiva, la democracia se entiende como un “arreglo institucional para obtener decisiones políticas en las que los individuos adquieren el poder decisorio a través de una lucha competitiva por los votos del pueblo.” (Gaitán, 1993: 52 [citando a Schumpeter, 1986: 311])

La democracia participativa estaba siendo aplicada en Colombia como parte de la competencia electoral, cuestión que difícilmente perdería siendo una democracia. Pero su carácter participativo tenía que analizarse bajo las condiciones sociales en que se encontraba el país con el conflicto armado, el deterioro del tejido social y las precarias condiciones en materia de servicios básicos prestados por el Estado. En ese sentido la premisa de la democracia participativa era que “debería” comprometerse con la búsqueda de la equidad social entre los ciudadanos para garantizar las posibilidades de competir en el sistema electoral o de pelear por sus derechos.

El camino de la democracia pasa por la racionalidad, se define en términos de la racionalidad. Pero no sólo en esos términos, sino también en términos de la igualdad de oportunidades.” (Zuleta, 1988: 106)

Para que la democracia fuera participativa el Estado debía mejorar las condiciones sociales de los colombianos. Posteriormente fortalecer el lazo social y la sociedad civil para que estos pudieran velar por el cumplimiento de sus derechos pero también para vigilar y controlar la acción estatal. Para la democracia participativa *“Su principal efecto político se inscribe en la tendencia general a fortalecer la sociedad civil, que cada vez se ve más amenazada por el Estado autoritario...”* (Cárdenas, 1987: 45).

La discusión se daba en términos del tipo ideal de democracia participativa. Pero en el campo de la política y su aplicación ésta estaba centrándose en la participación política electoral materializada con la EPA y la creación de mecanismos de participación. Es decir, se cumplía el propósito de vincular a la competencia electoral a la ciudadanía pero sin comprometer el mejoramiento de sus condiciones de vida. Esto se lograba institucionalizando los espacios de participación por medio de leyes y normas como estaba planteado en la Constitución de 1991.

Precisamente la ciudadanía debería participar utilizando los mecanismos amparados por ley para velar por el mejoramiento de sus condiciones de vida además de vigilar al Estado. Aquí se configuraba la parte complementaria de la democracia participativa tal como estaba siendo aplicada por el gobierno colombiano, vinculando a los partidos políticos como canales de participación capacitados para responder a las demandas ciudadanas y materializarlas en demandas políticas.

“La democracia participativa supone... un sistema de partidos capaces de interpretar los anhelos ciudadanos, un esquema de Estado abierto a la iniciativa ciudadana y una disposición de la sociedad a construir cotidianamente su propio destino bajo la inspiración de una cultura participativa.” (Velásquez, 1992b: 77)

En síntesis la democracia participativa como concepto implicaba unas características propias de un proceso de democratización política pero también económica y social. “Debate” que quedaba zanjado en una discusión sobre consideraciones sustantivas contra aspectos procedimentales (Gaitán, 1993: 51). A partir de este punto la discusión conceptual abordaría el tema de la participación desde su parte procedimental, es decir, sobre cómo llevarla a cabo. Toda la discusión sobre la modernidad, la democratización, el Estado y sus municipios y la democracia participativa se reduciría a los mecanismos de participación.

La participación presenta a lo largo del período de investigación algunas variaciones. Por una parte sería definida como parte de un proceso social en medio de un orden legítimo, que buscaría *modificar, mantener o reformar* su sistema de organización. Sin embargo para como parte de un proceso social debía contar con una serie de condiciones: **1.** Objetivas: que eran las que ya se habían dado o se estaban terminando de consolidar alrededor de los derechos sociales y políticos de la ciudadanía. **2.** Subjetivas: haciendo referencia al fortalecimiento de la sociedad civil, actitudes y valores individuales y colectivos. (Velásquez, 1986: 23)

Cuando plantea que es directamente o por medio de sus representantes el concepto de Velásquez (1986) se estira para contemplar acciones desde la sociedad civil o por medio de los partidos políticos que pueden fungir como sus representantes. Es decir, contempla una noción mixta entre democracia representativa y participativa (Velásquez, 1991: 64). En cierta medida en contravía los planteamientos de Velásquez, otro tipo de participación es de tipo comunitario, por fuera de la tutela del Estado; haciendo referencia a que la participación siempre estuvo por fuera de los lineamientos de este y debería continuar estando al margen del mismo. “... *las gentes del campo sabían articular respuestas propias, participativas y comunales a los problemas cotidianos.*” (Fals Borda, 1987: 87)

Las discusiones posteriores abordaban cuestiones relacionadas con las condiciones objetivas y subjetivas para permitir la consolidación de la participación más o menos con los objetivos democratizantes propuestos. Por una parte se insistía en el objetivo de la democracia participativa de fortalecer la vida asociativa de la ciudadanía alrededor de organizaciones sociales (Borja, 1986: 32), pero por otra parte se insistía en que era por medio del uso de los mecanismos de participación que el pueblo podía intervenir para su beneficio (Campos, 1990: 60).

El último aspecto variable del concepto – noción sobre participación ciudadana hace referencia nuevamente a los aspectos procedimentales que el Estado colombiano debería tener para solucionar las contradicciones propias de un sistema social diferenciado y excluyente:

“Conceptualmente, la participación es elemento constitutivo de la democracia o es solamente simulación y manipulación. Requiere un orden político relativamente adecuado para procesar las contradicciones y los antagonismos y un sistema socioeconómico inclusivo, con logros de bienestar y calidad.” (Sánchez, 2001:20-21)

La participación se configuraba como un proceso que permitiría solucionar las contradicciones propias de un sistema económico como el colombiano. Permitiría luchar por el reconocimiento de los derechos y no al contrario, es decir, la democracia participativa no debería garantizar por medio de la participación las condiciones mínimas necesarias para permitir la competencia entre iguales, sino que con la participación se permitiría la confrontación para el reconocimiento de sus derechos individuales, sociales y políticos (Santana y Muñoz, 1995: 74 [citando a Marshall, 1973])

Uno de los conceptos quizá más importantes desarrollados a partir de las consecuencias que dejaba tras de sí la descentralización y la participación ciudadana tiene que ver con el clientelismo. Éste no presentó una definición específica pero tuvo una caracterización alrededor de cuatro aspectos: **1.** Obtiene beneficios por la intermediación. **2.** El clientelismo ha permeado la estructura burocrática del Estado. **3.** Se desarrolla fundamentalmente en el ámbito local donde se encuentra más cerca de los ciudadanos (Gutiérrez Sanín, 1996: 38) y **4.** Conduce a un estado de

desagregación, fraccionalismo, desideologización que espera resolver sus diferencias en el mercado electoral (Gutiérrez Sanin, 1996: 44) siguiendo a Mair (1967).

Con la caracterización del clientelismo se ponía de manifiesto que éste resultaba mucho más eficiente que los mecanismos de participación en la medida en que brindaba resultados a través de la intermediación, es decir, mediante la negociación. Con el clientelismo, Gutiérrez Sanin (1996) se atreve a plantear que la participación no tiene sentido, ésta debería ajustarse a las reglas de juego que ha impuesto el clientelismo. La transacción presente entre gobernantes y gobernados se aprovecha de una situación donde reina la inequidad social para rendir frutos en “beneficio” de los gobernados. Creaba un círculo vicioso que repercutía directamente sobre concepciones políticas y culturales de la ciudadanía. La población no piensa en participar teniendo la posibilidad de negociar su beneficio directamente con otro.

Por último, la discusión dada sobre la participación alrededor de formas llamadas “tradicionales” o en palabras de Fals Borda, de tipo comunitario, complementaba como ya se mencionó en la exposición sobre los temas de investigación, el proceso para la implementación de la participación ciudadana. Alrededor de estas investigaciones se desarrollaron formas de participación que chocaron política y académicamente con la institucionalización de los mecanismos de participación. Estas formas de participación estaban directamente asociadas con formas de organización como asociaciones, movimientos, asambleas entre muchas otras que buscaban solucionar problemáticas puntuales de la vida política, económica y social por fuera de los mecanismos formales de participación (Cortés, 1992: 110). Estas formas de organización, fueron caracterizadas

“... como una reacción colectiva contra una situación y unos adversarios dados y como acción organizada y conscientemente dirigida al logro de unos objetivos o programas de lucha. Reacción y acción son dos elementos dialécticamente relacionados. En cuanto acción organizada hacia el logro de unos objetivos, un movimiento social es una fuerza colectiva que actúa como factor de transformación que puede ser de carácter reformista cuando se propone cambios parciales, o de carácter revolucionario cuando persigue la transformación radical de las estructuras sociales.” (Cortés, 1992: 109)

El concepto de participación ciudadana para Velásquez (1986) y de movimiento social de Cortés (1992) no es definido bajo la implementación de unos mecanismos para desarrollarlo sino con unos objetivos en función de los intereses de sus organizados. ¿Cómo contribuir para el fortalecimiento de la sociedad civil? Fue el interrogante que acompañó las investigaciones sobre otros tipos de participación. No quiere decir que quienes impulsaban la participación ciudadana no lo hicieran sino que la función varió en términos del para qué fortalecer la sociedad civil, por una parte para utilizar los mecanismos de participación o por otro lado generar dinámicas de organización social entre los ciudadanos. El desarrollo conceptual de formas de organización involucró otro concepto, esta vez haciendo referencia a las acciones o mecanismos para intervenir de la población, “... estas revelan cierto estado de ánimo de la población que se concreta en manifestaciones altamente expresivas y que muestran las más variadas manifestaciones de descontento de la población para dar origen a lo que se ha llamado la protesta.” (López 1987: 83 [citando a Misas Arango, Cuadernos de Economía N°8, 164])

Con el énfasis puesto en la organización como forma de participación, pero también para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana se presentó en la investigación de González (1999) el concepto de capital social como el elemento que permitiría construir bajo ciertos criterios y normas un clima que propiciaría el fortalecimiento del tejido social.

“El capital social alude al activo históricamente acumulado por una sociedad a partir de la acción organizada de sus miembros (individuos o colectividades) sobre la base de normas sociales de cooperación, de la interiorización de valores como la confianza, la solidaridad, la reciprocidad, y de la existencia de un tejido social (“redes de compromiso”, como las denomina Putnam), que le permite mejorar su eficacia en procura de bienestar. La solidaridad, la cooperación y la confianza constituyen valores fundamentales de la acción colectiva y elementos potenciadores del crecimiento económico y social.” (González, 1999: 34) siguiendo los planteamientos de (Putnam, 1994)

Para González (1999) los mecanismos de participación no conducían necesariamente a su utilización. El capital social se orientaría al fortalecimiento de la sociedad civil con el objetivo de cumplir con uno de los estándares mínimos necesarios para desarrollar una contienda política. Este se podría combinar con unas condiciones materiales también mínimas para estimular la participación de los ciudadanos. En cierta medida la participación en un movimiento, para Cortés (1992), estaba determinada por un mayor o menor *grado de conciencia* de los ciudadanos. Conciencia y capital social se configurarían como elementos para constituir “... una nueva fuerza social, objetiva, que entra a participar en la contienda por la estabilidad o el cambio...” (Cortés, 1992: 113-114)

En términos de los enfoques abordados por cada una de las revistas es necesario reconocer que en *Análisis Político y Foro* se encuentra la mayor riqueza conceptual para abordar la participación ciudadana y sus diferentes nexos con temáticas y problemas adyacentes. Desde *Planeación y Desarrollo* como ya se planteó no se logra recoger el mismo material conceptual, sin embargo algunas aproximaciones a la democracia participativa, al clientelismo aparecen de la mano del amplio desarrollo que se le dio a cuestiones “prácticas” como la reforma política.

4. Conclusiones

Como un artículo de revisión bibliográfica que se propuso elaborar una descripción de los problemas de investigación, las metodologías, evidencias, nociones conceptuales y resultados obtenidos, la caracterización y el análisis de cada uno de ellos constituye en sí su principal resultado. Inclusive a lo largo del texto se desarrollaron y consolidaron algunas conclusiones respecto a cada una de ellas dentro de la investigación.

Respecto al desarrollo de las investigaciones, estas se realizaron en función del desarrollo político nacional, es decir, estuvieron definidas por las coyunturas políticas y sociales por las cuales atravesó el país entre 1986 y 2002. Contribuyeron a la caracterización y diagnóstico de la crisis política, económica y social configurada a finales de la década de los ochenta que permitió la discusión sobre las posibles soluciones que se empezaron a implementar durante la década del noventa, dentro de las cuales se destacó la participación ciudadana. Esta orientación que tuvieron las investigaciones contribuyó a que las discusiones que se propusieron cambiaran, pasando de discusiones sustantivas sobre la democracia y las formas de participación ciudadana a cuestiones procedimentales.

Las investigaciones al final de la década del noventa reconocen que hubo aspectos relacionados con la ciudadanía y sus formas de interacción así como la relación con el Estado que no fueron suficientemente tenidos en cuenta. Para implementar la participación ciudadana configurada como modificaciones a las reglas de juego político que permitirían solucionar las contradicciones propias del sistema político y económico colombiano, tenían que conocer las dinámicas de la población, las formas que tienen

para relacionarse, solucionar sus problemas y que están al alcance de la población. Esas características fueron desconocidas por cada uno de los gobiernos nacionales, departamentales y locales constituyeron el más grande obstáculo para consolidar la participación ciudadana entre 1986 y 2002.

Las metodologías implementadas en las investigaciones sobre participación ciudadana fueron complementarias. A partir del diseño documental se reconstruyó de manera histórica la crisis política, económica y social colombiana, complementándose con datos e información cuantitativa que caracterizó la situación coyuntural que vivía el país, pero también ubicándola dentro de un proceso histórico de exclusión política y acumulación de capital que iba en detrimento de las mayorías en el país. En ese sentido y como producto de las variaciones que tuvieron las investigaciones sobre participación ciudadana entre 1986 y 2002, se configuraron hacia el final de este período las investigaciones de carácter empírico, que estuvieron presentes a lo largo de los dieciséis años, pero que al final contribuyeron a profundizar la relación existente entre el fortalecimiento de la sociedad colombiana en términos de cohesión, solidaridad, cooperación para potenciar la organización colectiva y consciente de la sociedad civil y coadyuvar al incremento de las tasas de participación política electoral y la implementación de los mecanismos de participación ciudadana.

A nivel de las nociones conceptuales utilizadas en las investigaciones es importante resaltar que estas variaron significativamente durante los 16 años que compendió la revisión. Sin embargo como se plantearon los problemas de investigación, la implementación, discusión y debate de conceptos y construcción de tipos ideales de participación, se dio a finales de la década del ochenta y principios del noventa. Posterior a la presentación de los mecanismos sobre participación ciudadana y la creación de la Ley Estatutaria de Participación en 1993, no se retomaron los conceptos sobre modernización, Estado, democracia que son los que configuraron la participación ciudadana. La implementación de la noción capital social hacia finales de los noventa implicó un cambio en la forma en que el Estado debería reconocer a sus ciudadanos y cómo éstos deberían organizarse, generar lazos de solidaridad y cooperación. La modernización, el Estado y la democracia deben repensarse de cara a las necesidades, características y formas de relacionarse de la población en el territorio establecido.

Para futuros ejercicios de investigación es necesario darle continuidad al mismo ejercicio esta vez hasta la actualidad para no pretender sugerir investigaciones que probablemente ya se hayan realizado. Sin embargo las investigaciones en las tres publicaciones seriadas seleccionadas requieren ser complementadas con libros, tesis, capítulos entre otros. Con la información sistematizada resultaría interesante proponer investigaciones alrededor de la implementación de los mecanismos de participación en la práctica cotidiana. Le permitiría al investigador observar la participación desde su interior y no desde afuera como un producto dado. Esa propuesta partiendo del hecho de que frente al cumplimiento o no de las condiciones objetivas como mínimos necesarios para consolidar la participación, la participación ciudadana se gesta, con los mecanismos y fuera de estos. Las investigaciones sobre participación ciudadana deben retomar las discusiones sobre la construcción de tipos ideales de participación, democracia, Estado, modernización y ajustarse a las características de la población para contribuir al fortalecimiento del tejido social más que al incremento de la participación ciudadana en sí misma.

5. Referencias

- ALVIS P., William. (1993). *La Tutela en Colombia* en Revista Foro N°21, Fundación Foro Nacional por Colombia, pp. 28-43
- BEJARANO, Ana María. (1994). *Recuperar el Estado para fortalecer la democracia* en Revista Análisis Político N°22. Universidad Nacional de Colombia. IEPRI. pp. 47-79
- BERNAL, Ana Teresa. (2001). *Red Nacional de iniciativas por la paz y contra la guerra* en Revista Foro N°40. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 26-27
- BERNAL, Jorge. (2001). *Estado y perspectivas del movimiento ciudadano por la paz* en Revista Foro N°40. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 19-25
- BORJA, Jordi. (1986). *Participación ¿Para qué?* En Revista Foro N°1. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 26-32
- CAMPOS, Sandra. (1990). *Estudiantes y Constituyente: sin modelo para armar* en Revista Foro N°13. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 57-61
- CARDENAS, John Jairo. (1987). *Participación y Democracia: algo más que elegir y ser elegido* en Revista Foro N°2. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 44-48
- CARDENAS, John Jairo. (1988). *Los damnificados del progreso Suárez (Cauca) 1977-1986* en Revista Foro N°5. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 89-97
- CORTÉS, Pedro. (1992). *Los movimientos sociales indígenas* en Revista Foro N°18. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 28-43
- FALS BORDA, Orlando. (1986). *El nuevo despertar de los movimientos sociales* en Revista Foro N°1. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 76-83.
- FALS BORDA, Orlando. (1987). *La participación comunitaria: observaciones críticas sobre una política gubernamental* en Revista Análisis Político N°2. Universidad Nacional de Colombia. IEPRI. pp. 84-91
- FALS BORDA, Orlando. (1991). *La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia* en Revista Análisis Político N°14. Universidad Nacional de Colombia. IEPRI. pp. 46-58
- GAITÁN, Pilar. (1988). *La elección popular de alcaldes: un desafío para la democracia* en Revista Análisis Político N°3. Universidad Nacional de Colombia. IEPRI. pp. 94-102
- GAITÁN, Pilar. (1993). *Algunas consideraciones acerca del debate sobre la democracia* en Revista Análisis Político N°20. Universidad Nacional de Colombia. IEPRI. pp. 47-57
- GONZALEZ, Esperanza. (1999). *Capital social en Cali: participación y tejido organizativo* en Revista Foro N°37. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 33-41
- GUTIERREZ S., Francisco. (1996). *Dilemas y paradojas de la transición participativa: el caso colombiano (1991-1996)* en Revista Análisis Político N°29. Universidad Nacional de Colombia. IEPRI. pp. 35-52
- IZQUIERDO, Gabriel. (2001). *Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz: es de todos y todas, todo el tiempo... es la paz* en Revista Foro N°40. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 13-18
- JIMÉNEZ, Absalón. (2006). *El estado del arte en la investigación en las ciencias sociales* en JIMÉNEZ, Absalón y TORRES, Alfonso (editores) *La práctica investigativa en ciencias sociales*. Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, PP. 29-42.
- KURE, Ileana, SANCHEZ, María Fernanda, QUERUBIN, Cristina. (1997) *¿Cuántos elegimos a nuestros gobernantes?* En Revista de Planeación y Desarrollo. Vol. XXVIII N°. 3. pp. 185-214
- LEAL BUITRAGO, Francisco. (1987). *La crisis política en Colombia: alternativas y frustraciones* en Revista Análisis Político N° 1. Universidad Nacional de Colombia. . IEPRI. pp. 76-88

- LÓPEZ GUTIERREZ, William. (1987). *La protesta urbana en Colombia* en Revista Foro N°3. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 81-93
- MEERTENS, Donny. (1987). *"Mujer y vivienda en un barrio de invasión"* en Revista Foro N°4. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 38-46
- MORENO OSPINA, Carlos. (1988). *La reforma municipal: descentralización o centralismo* en Revista Análisis Político N°3. Universidad Nacional de Colombia. IEPRI. pp. 31-48
- MUÑOZ, María Teresa. (1993). *Ley Estatutaria de Participación Ciudadana: la participación política sin participación social* en Revista Foro N°21. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 44-56
- PALACIOS, Marco. (1996). *La gobernabilidad en Colombia, aspectos históricos* en Revista Análisis Político N°29. Universidad Nacional de Colombia. IEPRI. pp. 3-19.
- RODRIGUEZ, Jaime. (1988). *En Nariño: la lucha cívica, una cultura para la no violencia* en Revista Foro N°6. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 69-74.
- RODRIGUEZ, Ana, GARCIA, William. (1988). *La lucha cívica del Bagre: no todo lo que brilla es oro* en Revista Foro N°6. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 75-82.
- ROMERO, Marco Alberto. (1994). *Avatares del Régimen Municipal* en Revista Foro N°25. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 54-63
- SAAVEDRA, Juan Esteban. (1999). *Gobernabilidad fiscal en Colombia: tres niveles de resultados en el logro de las políticas públicas* en Revista de Planeación y Desarrollo. Vol. XXX N°. 4. pp. 81-104
- SANCHEZ, Ricardo. (2001). *Participación y representación* en Revista Foro N°41. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 19-23
- SANTANA, Pedro. (1991). *Modernidad, modernización y gobernabilidad en la Colombia de hoy* en Revista Foro N°14. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 4-15
- SANTANA, Pedro. (1998). *Elección de alcaldes y cultura política* en Revista Foro N°34. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 47-56
- SANTANA, Pedro y MUÑOZ, María Teresa. (1995). *Los derechos y el ejercicio de la ciudadanía* en Revista Foro N°26. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 73-96
- SOLANO, Ana, GARCÍA, William. (1988). *La lucha cívica del Bagre: no todo lo que brilla es oro* en Revista Foro N°6. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 75-82
- VALENCIA, Alejandro y BARRETO, Manuel. (1992). *La Tutela: o la lucha por los derechos* en Revista Foro N°17. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 24-31
- VELASQUEZ, Fabio. (1986). *Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia* en Revista Foro N°1. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 16-25
- VELASQUEZ, Fabio. (1991). *Una democracia representativa para Colombia* en Revista Foro N°16. Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 62-72
- VELASQUEZ, Fabio. (1992a). *Proyecto de Ley sobre participación ciudadana: participación ciudadana y modernización del Estado* en Revista Foro N°17. Fundación Foro Nacional por Colombia, pp. 56-67
- VELASQUEZ, Fabio. (1992b). *La democracia participativa: algo más que una ley* en Revista Foro N°19. Fundación Foro Nacional por Colombia, pp. 77-84
- ZULETA, Estanislao. (1988). *Democracia y participación en Colombia* en Revista Foro N°6. Fundación Foro Nacional por Colombia, pp. 103-107