

## LOS ESTUDIOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN EN COLOMBIA

Leopoldo Múnera Ruiz<sup>+</sup>

Durante los últimos veinte años, las transformaciones en el espacio de lo público y la emergencia de nuevos escenarios políticos en Colombia estuvieron relacionadas y condicionadas por la explosión de prácticas y estrategias participativas y por la proliferación de estudios sobre el tema. Actores como el Estado, los organismos financieros multinacionales, los partidos políticos, los movimientos sociales o las organizaciones no gubernamentales convirtieron la participación en uno de los ejes de su praxis. El análisis sobre ella implicó tramar un discurso social que produjo mutaciones en los procesos de configuración de la legitimidad política y social y en las mediaciones entre la Sociedad Civil y el Estado. Las prácticas y las estrategias participativas realizadas en el país han sido estudiadas y valoradas por diversos autores, quienes han hecho un amplio balance de ellas<sup>111</sup>. No ocurre lo mismo con la reflexión sobre la participación. El presente ensayo busca indagar sobre las características de tal reflexión, sus alcances y limitaciones, y la

forma como incide en la praxis participativa<sup>112</sup>.

Desde el primer lustro de los años ochenta, el concepto de participación pasó a un primer plano dentro de la reflexión política y social en Colombia. Durante las dos décadas anteriores, el debate sobre las relaciones entre la sociedad civil y el Estado giró alrededor del carácter restringido y excluyente de nuestro régimen político. Los bajos niveles de participación social, política o comunitaria fueron un presupuesto analítico que se refería a la principal limitación del Frente Nacional. La participación era vista como un vacío institucional, como una carencia de la vida política nacional o como un anhelo generalizado; pero no como una práctica social con condiciones inmediatas de viabilidad. Por el contrario, los conflictos y las contradicciones generados por los movimientos populares y la izquierda, las diversas manifestaciones de la violencia o las múltiples facetas del clientelismo constituyeron la materia prima para los análisis sobre la democracia colombiana.

Refundido en la dicotomía teórica entre la reforma y la revolución, el tema de la participación quedó disperso en el estudio del sistema electoral, las reivindicaciones populares, la protesta social o el universo de sentido de las acciones colectivas. La transformación radical de la sociedad exigía una polarización donde la articulación entre el Estado y los movimientos populares o

---

<sup>+</sup> Abogado. Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia.

<sup>111</sup> Cunill, Nuria; Fortes, Alexander; Pedraza, Betty; y Restrepo, Darío. *Perspectivas de la Participación*. Mimeo: Bogotá, 1996. Restrepo, Darío. *Dilemas de la Planeación Participativa. Relación entre el Estado, las ONG y las Comunidades*. Mimeo: Santafé de Bogotá, 1998. Vargas, Alejo. *Participación Social, Planeación y Desarrollo Regional*. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Colombia: Santafé de Bogotá, 1994.

---

<sup>112</sup> El presente trabajo hace parte de un estudio más amplio sobre la participación política, social y comunitaria en países de Sudamérica, promovido por PARCOMUN, OXFAM Y DIAKONIA, realizado por investigadores de Brasil, Perú, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Colombia. Para su elaboración el autor contó con la colaboración y los aportes de Diana Hoyos y Héctor Salazar.

contestatarios no tenía mucha cabida, o era mirada con recelo. Simultáneamente, el cambio paulatino de las instituciones por la vía jurídica, contaba como principales protagonistas a los actores propios de la democracia representativa. En consecuencia, la incidencia directa de los actores sociales en las decisiones públicas, la estructura del Estado o la definición de las reglas del juego del sistema político estaba por fuera de la agenda posible que tenía el país.

Bajo la presidencia de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), la naturaleza restringida y excluyente de la democracia colombiana llegó a su punto crítico. El deterioro de los mecanismos de legitimación utilizados por el Estado y los partidos liberal y conservador hasta la constitución del Frente Nacional (en particular, debido a la transición del clientelismo señorial al transaccional)<sup>113</sup>, la autonomía del movimiento popular con respecto a las fuerzas políticas tradicionales, el papel preponderante que adquirió la coerción directa sobre el

consenso dentro de la hegemonía política colombiana y el auge de la guerrilla crearon el ambiente político propicio para que se empezara a hablar de la apertura del régimen político.

A partir del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), las conversaciones de paz con las organizaciones guerrilleras adquirieron relieve en la vida política nacional y con ellas las propuestas para superar las limitaciones de la democracia colombiana. La participación del conjunto de la sociedad civil en la orientación de la vida pública surgió como un elemento fundamental para evitar la extensión de la guerra. A pesar del fracaso de la política de paz de Betancur, con respecto a su objetivo de ofrecer una salida negociada al conflicto armado, la participación apareció en la escena política nacional como la necesidad de impulsar una serie de prácticas incluyentes, deseables y posibles, que acabaran con el monopolio político del liberalismo y el conservatismo. Esta alternativa fue defendida con diferentes matices por una amplia y heterogénea gama de actores sociales, que iban desde los institucionales hasta los insurgentes.

Dentro de esta coyuntura política interna, la caída del Muro de Berlín y el derrumbe de los países socialistas de Europa del Este debilitaron la dicotomía tajante entre la reforma y la revolución. Por consiguiente, contribuyeron a distensionar la polarización entre el Estado y los movimientos populares o contestatarios, la cual había dificultado la creación de espacios de articulación institucionales.

Dentro de la cultura política, el ocaso del paradigma soviético y el fin de las dictaduras militares en Sudamérica sirvieron para reanimar la discusión sobre la democracia, entendida como el conjunto de procedimientos para la construcción de los consensos sociales, y

<sup>113</sup>. Esta transición implicó que el consenso alrededor de los partidos tradicionales pasará "de estar socialmente extendido y de articularse alrededor de un núcleo compuesto por la adscripción partidista, y en menor medida por la ideología (por la identificación programática o doctrinaria), a limitarse a quienes participaban en los eventos políticos y a articularse alrededor de las transacciones clientelistas, sin que lo ideológico y la adscripción partidista desaparecieran totalmente del panorama político colombiano. La mayoría de la población quedó por fuera de los canales institucionales destinados a la construcción del consenso, lo cual se manifestó en un deterioro de la legitimidad y en un aumento constante de los conflictos sociales". Múnera, Leopoldo. *Rupturas y Continuidades, Poder y Movimiento Popular en Colombia. 1968-1988*. Bogotá, Iepri-Cerec-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia: Santafé de Bogotá, 1998, p. 143.

sobre los valores implícitos en ella. Al mismo tiempo, el colapso del modelo de desarrollo cepalino y la emergencia de un nuevo tipo de globalización económica, fortalecieron la idea de hacer más fluida la circulación entre el Estado y la sociedad civil. El tema de la participación encontró así preparado el terreno para constituirse en un nuevo valor de legitimación. Como tal predominaría durante los años siguientes en el ámbito de la praxis social y en el de su análisis, y encontraría su fundamento institucional en la Carta Política de 1991.

#### UN CONTRAVALOR HISTÓRICO DE LEGITIMACIÓN

En una oscilación pendular con respecto a la crítica a la democracia colombiana por su carácter restringido y excluyente, las alternativas políticas empezaron a construirse sobre la necesidad de ampliar los canales de participación. Actores sociales tan diversos como los movimientos populares (obrero, cívico y campesino), las organizaciones de mujeres, la mayoría de las organizaciones no gubernamentales para la promoción del desarrollo, los sectores que pretendían la modernización de los partidos tradicionales, los llamados nuevos movimientos sociales y grupos guerrilleros como el M-19 y las FARC incluyeron este tema entre los primeros puntos de la agenda política. Las sucesivas conversaciones y negociaciones de paz tuvieron como uno de sus ejes la discusión sobre los mecanismos institucionales que pudieran garantizar la incidencia directa de las nuevas fuerzas políticas, o de amplios sectores de la población, en las instancias de decisión a nivel local, regional y nacional.

Frente al sistema oligárquico de poder predominante en el tejido amplio de relaciones sociales y al clientelismo, el

centralismo, el bipartidismo u otros *istmos* connaturales a la herencia dejada por el Frente Nacional, la participación se estructuró como un conjunto de virtudes o atributos opuesto a ellos, como un contravalor histórico que le permitía a los actores políticos y sociales obtener reconocimiento en vastas esferas de la sociedad civil, invocar un nuevo tipo de democracia y recuperar símbolos como el de *los comuneros* o el de *los cabildos abiertos*, que hacían referencia a la intervención directa del pueblo en la adopción de las decisiones públicas o a la construcción colectiva de un proceso de emancipación nacional.

La sensación del derrumbe de las viejas estructuras y la expectativa de poder construir una nueva institucionalidad que superara los vicios de la antigua, convirtieron a la participación en uno de los principales valores de transformación social dentro de la sociedad colombiana. Simultáneamente, las propuestas neoliberales de desarrollo y el cuestionamiento del Estado Nacional como gestor de la modernización, con el propósito explícito de promover a los actores globales y locales, fue creando otro contexto de legitimación, centrado en la privatización de la vida pública. En él, la participación, entendida como la competencia de los particulares por la consecución de los recursos colectivos y como la desestatización de las decisiones públicas con propósitos de rentabilidad económica, tomó la forma de un contravalor de modernización opuesto a los mecanismos de intervención estatal y a las mediaciones políticas dominantes en los decenios anteriores.

Desde los primeros años de la década del ochenta, esta característica que adquirió la participación como un conjunto de atributos o virtudes opuestos a los defectos de un sistema social que se

pretendía superar, incidió de manera inmediata en el análisis sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en Colombia. La tendencia general dentro de la literatura especializada en el tema de la participación tuvo un claro fundamento valorativo, en buena medida determinado por el hecho de que la mayor parte de los analistas estaban vinculados directa o indirectamente con la promoción de las prácticas participativas. Desde la perspectiva de los estudios institucionales, sin tener en cuenta los programas o proyectos con fines promocionales, fue asimilada a la transformación de actitudes o valores para poder acceder a las alternativas de cambio social ofrecidas por las nuevas políticas de desarrollo. Así, para tomar un ejemplo representativo, Ricardo Vargas, Gerente del Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI), definió la participación como:

Un concepto dinámico que se va construyendo en la práctica y al cual hay que alimentar constantemente, alimentarlo con actitudes personales e institucionales, una de esas actitudes es la posición de apertura; apertura como tolerancia y respeto de las diferencias políticas, religiosas y raciales que se traducen en la necesidad de mirar el movimiento y la realidad social desde abajo: una trama que articula fenómenos locales, personales, colectivos, que es necesario conocer porque ella constituye el punto de partida y el contenido real de nuevas alternativas sociales y políticas. En este nivel de las veredas, de los comités campesinos, es donde debe salir a

flote la extraordinaria dinámica popular gestora del bienestar<sup>114</sup>.

En el mundo de los movimientos sociales y las ONG, la participación fue definida como un valor renovador de la acción colectiva, indispensable para afirmar la autonomía de las organizaciones, construir nuevas identidades sociales, reformular las relaciones con el Estado e incidir positivamente sobre el entorno, a partir de una nueva forma de conocimiento. Así, por ejemplo, afirma Lola Luna con respecto al movimiento de mujeres:

En 1989 la CEPAL se refería al tema de la participación como un elemento inherente al desarrollo y la equidad, 'un valor que concierne las relaciones entre grupos sociales diferentes, y cuya evaluación depende de la naturaleza y funciones que se asignan al Estado, de la forma en que se concibe el gobierno y más ampliamente, la sociedad', siendo la participación para jóvenes y mujeres el camino de constituirse como sujetos sociales. Este pronunciamiento de Naciones Unidas recogió -como en 1975 institucionalizó en la igualdad el grito de rebeldía de las mujeres- lo que ya era evidente desde hacía una década: que los movimientos de mujeres estaban significando una nueva forma de participación<sup>115</sup>.

<sup>114</sup>. Vargas, Ricardo. *La Participación y Organización de la Comunidad para el Desarrollo Social*. Presidencia de la República: Santafé de Bogotá, 1990.

<sup>115</sup>. Luna, Lola. "Estado y Participación Política de Mujeres en América Latina: una Relación Desigual y una Propuesta de Análisis Histórico". En: León, Magdalena (Compiladora). *Mujeres y Participación Política: Avances y Desafíos en América Latina*. Tercer Mundo: Santafé de Bogotá, 1994, p. 38-39.

Mediante un contraste con la experiencia de movimientos como el obrero y el campesino, la participación, entendida en un sentido amplio que incluía las relaciones internas dentro de la sociedad civil, fue presentada como uno de los núcleos de los *nuevos movimientos sociales*<sup>116</sup> y como el instrumento principal para la construcción del poder popular o para el desarrollo de la democracia política y social. Definiciones como la que transcribimos a continuación, reflejan la valoración positiva que se le dio al concepto, aunque luego hayan sido matizadas con análisis sobre las diferentes interpretaciones políticas que éste puede tener:

La participación comunitaria debe ser entendida como un proceso dinámico e integral, a través del cual los ciudadanos o miembros de una comunidad social toman parte e influyen directamente en las decisiones y gestión de los asuntos públicos de una sociedad. La participación es dinámica porque tiene lugar en un mundo cambiante que requiere de la acción rápida y decidida de quienes hacen parte de él. Es integral porque su misma naturaleza comprende el desarrollo de tres procesos sociales básicos, a saber: a) Un proceso de conocimiento del propio individuo, del entorno en el cual éste se desenvuelve en su relación con los

demás y de las prácticas y costumbres familiares, sociales, jurídicas, políticas, raciales, religiosas, etc., a través de las cuales se regula la interrelación entre los individuos de la comunidad; b) Un proceso de educación del individuo que le permite modificar su entorno, controlar la manera de relacionarse con los demás, con el fin de facilitar el bienestar de toda la comunidad; c) Un proceso de acción del individuo que le facilite operacionalizar las modificaciones socio-culturales más convenientes para el bienestar de la comunidad<sup>117</sup>.

Incluso investigadores que relativizaron las bondades de las prácticas y los mecanismos de participación, como Alejo Vargas<sup>118</sup>, o quienes hicieron una evaluación negativa de ellos en el caso colombiano, como Luis Alberto Restrepo

<sup>117</sup>. Campos, Yesid. *Elementos de la Participación Comunitaria*. Fescol: Santafé de Bogotá, (s.f.), Guías del Ciudadano No. 5, p. 5.

<sup>118</sup>. "En ese sentido (el de la consolidación de la democracia social) la participación no es una graciosa concesión de los sectores dominantes ni un ejercicio de institucionalización de las luchas sociales, (hay que potenciar la resistencia a lo institucional como un elemento con capacidad creadora), sino un proceso de construcción de una nueva institucionalidad y de reconstrucción y profundización de la democracia en todos los espacios. Este es un camino para superar la dicotomía entre el fundamentalismo de las propuestas sin negociación y el reformismo de la negociación permanente. He ahí el reto y la utopía para quienes piensan en una sociedad más justa y más participativa". Vargas, Alejo. *Participación Social y Democracia*. Ministerio del Interior- Procuraduría General de la Nación-Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán: Santafé de Bogotá, 1994, p. 60.

<sup>116</sup>. Fals-Borda. "El Nuevo Despertar de los Movimientos Sociales". En: *Revista Foro*. Foro Nacional por Colombia: Santafé de Bogotá, No. 1, Septiembre de 1986. Del mismo autor "Movimientos Sociales y Poder Político". En: *Análisis Político*. Iepri: Santafé de Bogotá, No. 8, Septiembre-Diciembre de 1989. Restrepo, Luis Alberto. "Los Movimientos Sociales, la Democracia y el Socialismo". En: *Análisis Político*. Iepri: Santafé de Bogotá, No. 5, Septiembre-Diciembre de 1988.

a finales de los años noventa, identificaron el concepto con un valor positivo:

Esto no quiere decir que la participación ciudadana no sea buena. La participación puede y debe ser un complemento local a los insustituibles mecanismos de representación política de carácter nacional. Constituye una forma de participación más directa que el voto en algunos asuntos locales, y puede contribuir a la fiscalización, depuración y transparencia de los mecanismos de representación regionales y nacionales. Pero, en el contexto estructural de hoy, marcado por la globalización de las economías, la participación local tiende a convertirse y a ser utilizada por los gobiernos como todo lo contrario: como un mecanismo que encubre el carácter viscoso y turbio de la representación política, forzosamente comprometida con los intereses del capital transnacional. Utilizada en ese sentido, lleva a la dislocación creciente entre participación local y representación nacional. La democracia representativa se transforma, en el ámbito nacional, en democracia meramente 'delegativa',<sup>119</sup>.

Sin abandonar el campo valorativo, la escasa crítica a este tipo de análisis inclinó la balanza hacia el lado contrario, al considerar a la participación como otra estrategia de dominación dentro de una

nueva fase de acumulación capitalista<sup>120</sup>. En tal sentido, la convirtió en un antivalor (un valor negativo) connatural a un nuevo paradigma de la modernización, que permitía la colonización de los espacios de solidaridad social, mediante la extensión de las leyes del mercado a campos que antes le eran vedados. Desde esta óptica, el proceso de oferta y demanda de políticas públicas implicaba la comercialización de importantes funciones estatales. Lamentablemente este tipo de crítica no tuvo mayores desarrollos analíticos que permitieran comprender los condicionantes estructurales de la participación y los efectos de ellos sobre estrategias y prácticas participativas concretas<sup>121</sup>.

<sup>120</sup>. Moncayo, Víctor; Rojas, Fernando; y Restrepo, Darío. "Las Políticas de Descentralización Político-administrativa en Colombia: entre la Modernización del Estado y la Legitimación del Régimen". En: *Centralización/Descentralización del Estado y Actores Territoriales*. Clacso: Buenos Aires, 1992. Restrepo, Darío. *La Reforma Política del Estado. La Descentralización: ¿Una Salida Institucional a la Crisis?*. Universidad Nacional de Colombia: Santafé de Bogotá, 1986. Del mismo autor el texto *Descentralización y Neoliberalismo (Balance de un proceso)*. CIER-Realidad Municipal: Santafé de Bogotá, 1992, texto en que el autor relativiza esta valoración negativa del concepto de participación.

<sup>121</sup>. Pocos ensayos intentaron profundizar en esta línea crítica y enriquecerla con otras perspectivas. Restrepo, Darío. *El Cáliz de la Participación. Relaciones Estado-Sociedad Civil en el Campo Social. Una Reflexión desde el caso Colombiano*. Mimeo: Santafé de Bogotá, 1995. Una versión posterior de este mismo ensayo fue publicada en *Revista Reforma y Democracia*. Clad: Caracas, No. 7, 1997. Del mismo autor *Eslabones y Precipicios entre Participación y Democracia*. Mimeo: Santafé de Bogotá, 1997. Una versión posterior de este mismo ensayo fue publicada en *Cuadernos de Economía*. Universidad Nacional de Colombia: Santafé de Bogotá, 1998, No. 28, Volumen XVII.

<sup>119</sup>. Restrepo, Luis Alberto. "La Participación Ciudadana: ¿Participación Tutelada o Participación Abierta?", En: *Sociedad Civil, Control Social y Democracia Participativa*. Fescol: Santafé de Bogotá, 1997, p. 33.

Una vez convertida la participación en un valor en sí misma, su análisis entró en un juego de poder ideológico. La distinción entre la *verdadera* y la *falsa* participación, en cualquiera de sus expresiones<sup>122</sup>, reflejó en forma distorsionada el conflicto que ella misma planteaba: la disputa social por un nuevo campo de legitimación, donde concurrían los modelos de desarrollo, las identidades sociales o las reglas de juego del sistema político. También dificultó su comprensión como un escenario político en el cual se desplegaban las estrategias de actores sociales con intereses y objetivos diversos, a veces complementarios, otras conflictivos o contradictorios. Las investigaciones, incluso los estudios de caso, estuvieron centradas en el debate sobre las potencialidades o riesgos de la participación entendida como un concepto abstracto y no en el significado social que ella tenía dentro de prácticas y estrategias participativas concretas.

Sólo a comienzos de los años noventa, los balances sobre el tema de la participación y la sociedad civil empezaron a cuestionar la predominancia de este enfoque valorativo e hicieron propuestas analíticas que pusieron el énfasis en el significado y los efectos de los mecanismos y las prácticas participativas sobre el conjunto de la sociedad colombiana. En la segunda mitad de los años noventa, autores como Darío Restrepo señalaron los límites valorativos de la participación política:

Las esperanzas casadas en las prácticas participativas tienen su límite absoluto compartido con la democracia representativa y el Estado liberal democrático. La crítica siempre cierta en 'última instancia' es que no pueden abolir las desigualdades sociales. Por más democracia que haya no se logra la igualdad en las condiciones de todas las clases y sectores sociales para participar en la toma de las principales decisiones colectivas y menos en la repartición de la riqueza socialmente producida. Más aún, la desigualdad económica y social pervierte permanentemente la igualdad política y por lo tanto, mientras tales diferencias existan, no será pleno el ejercicio democrático. La contienda ideológica se refugia en el perfeccionamiento de las reglas y procedimientos formales<sup>123</sup>.

Otros analistas, como Francisco Gutiérrez<sup>124</sup>, hicieron un llamado, tácito o explícito, a abordar el tema desde perspectivas interdisciplinarias que en diálogo permanente con las ciencias sociales permitieran un estudio crítico del tema. Finalmente, trabajos como los de María Teresa Uribe o reflexiones como las del autor del presente ensayo pusieron en cuestión el análisis valorativo como un instrumento útil para entender el fenómeno de la participación en

<sup>122</sup>. Bueno, Luz Dary; Molano, Pedro; Henao, Gloria; y Correal, Luis Fernando. "¿La Planeación Zonal Participativa, una Estrategia de Intervención Social?". En: Zuleta, Fabián; Mesa, Nora; y Rueda, Rafael. *Gestión, Planeación y Participación en Colombia*. Cehap-Forhum: Medellín, 1992, p. 67.

<sup>123</sup>. Restrepo, Darío. *El Cáliz de la Participación*. Ob. Cit., p. 8.

<sup>124</sup>. Gutiérrez, Francisco. "Fuerzas no Bipartidistas y Desarrollo de las Instancias Participativas". En: *La Oposición Política en Colombia*. Fescol-Iepri: Santafé de Bogotá, 1996. Del mismo autor *La Ciudad Representada. Política y Conflicto en Bogotá*. Tercer Mundo-Iepri: Santafé de Bogotá, 1998.

Colombia<sup>125</sup>. Sin embargo, este tipo de reflexiones, salvo en casos excepcionales, no logró romper los límites impuestos por los espacios académicos y, en consecuencia, tuvo poca incidencia sobre la praxis social.

### LAS CRISIS DE LOS MODELOS

La preponderancia del análisis valorativo en los diferentes tipos de ensayos o libros relacionados con la participación en Colombia, condujo a centrar la reflexión relativa a las causas que la proyectaron al primer plano de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, alrededor del estudio sobre la crisis de los modelos de desarrollo y democracia y sobre sus respectivas alternativas. Uno de los más elaborados manuales analíticos sobre la participación en el país, nos ofrece una imagen general del papel que se le atribuye a la participación con respecto a estos dos modelos culturales:

La participación también ha sido vista desde los presupuestos de la modernización del Estado en el sentido de que se debía crear un nuevo relacionamiento entre éste y la sociedad civil a partir de la formulación de políticas, programas de desarrollo, en la iniciativa, en la concertación y fiscalización. La participación en el anterior sentido, fue concebida también desde la óptica de la democratización. De hecho,

algunos autores ligan democratización con modernización por cuanto indican que ésta última está circunscrita necesariamente a la satisfacción de las necesidades, a la posibilidad del ejercicio de la ciudadanía y a la eficacia del Estado mediante su reforma. Así la participación es vista como un elemento prioritario de la democratización puesto que se busca generar un conjunto de prácticas sociales que produzcan el efecto de ‘ampliar la capacidad de influencia sobre el proceso de toma de decisiones en todos los niveles de la actualidad social y de las instituciones sociales’ como dice Nuria Cunill. Lo que se observa aquí es la idea del fortalecimiento de la sociedad civil a través de formas organizativas y participativas que permiten a la sociedad erigirse como un ente fiscalizador del Estado e interventor en los espacios de decisión<sup>126</sup>.

A riesgo de caer en un esquematismo que por sus propias limitaciones no refleje la diversidad de concepciones y matices en el estudio de las relaciones entre los modelos de democracia y desarrollo y el tema de la participación, la confrontación entre los factores que llevan a la crisis (C) y las alternativas propuestas (A) adquirió las características que analizamos a continuación:

<sup>125</sup>. Uribe, María Teresa. “Las Representaciones Colectivas sobre la Sociedad Civil en Colombia”. En: *Sociedad Civil, Control Social y Democracia Participativa*. Fescol: Santafé de Bogotá, 1997. Múnera, Leopoldo. “Participación Política. La gran Piñata”. En: *Revista Colombia Hoy*. Santafé de Bogotá, No. 115, Año XIV, Agosto de 1993.

<sup>126</sup>. González, Esperanza. *Manual sobre Participación y Organización para la Gestión Local*. Foro Nacional por Colombia: Cali, 1995, p. 16-17. La cita de Cunill se encuentra en *Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): Caracas, 1991, p. 11.



### El modelo de desarrollo

Aunque la comparación en términos de los defectos del modelo cepalino, centrado en la intervención estatal y en las políticas redistributivas con objetivos de equidad social, y las virtudes de un modelo alternativo de corte neoliberal, articulado alrededor de las leyes del mercado y la libertad de empresa, caracteriza particularmente las reflexiones institucionales sobre la participación, uno o varios de sus elementos son retomados o compartidos por otro tipo de concepciones que defienden formas alternativas de desarrollo, con énfasis en los aspectos comunitarios y sostenibles. La comparación puede ser sintetizada en los siguientes puntos:

1. El Estado: (C) El excesivo peso del Estado y de la oferta institucional de políticas públicas en las estrategias de desarrollo conduce a generar una relación paternalista frente a la sociedad civil y debilita los procesos de modernización. (A) Devolverle el protagonismo a los actores sociales para que negocien en forma particular e individualizada sus demandas y contribuyan a la planeación, definición o ejecución de las políticas públicas.
2. Los sectores populares: (C) La actitud reivindicatoria o dependiente de los sectores populares frente a las políticas de desarrollo impulsadas por el Estado, definen su carácter pasivo o de resistencia frente a las estrategias de modernización. (A) Transformarlos en agentes de la modernización, mediante prácticas políticas concretas de integración social que permitan la internalización de sus valores y les amplíen las posibilidades de intervención directa en los asuntos públicos.
3. La eficiencia: (C) La ineficiencia y burocratización del centralismo estatal en la promoción del desarrollo, debido a la

corrupción y a las distorsiones que introduce en la lógica de mercado, obstaculiza la respuesta de la sociedad a los rápidos cambios en las relaciones internacionales y en las dinámicas globales. (A) Ampliar al ámbito de las políticas públicas el campo de acción del mercado y de los mecanismos de eficiencia propios de la competencia implícita en el mismo, con el objetivo de acelerar el proceso de adaptación de las sociedades nacionales a un mundo con tendencias crecientes a la globalización

4. La flexibilidad: (C) La rigidez de las políticas sociales definidas por la burocracia central, imposibilita la respuesta inmediata a los desafíos internos y externos de una sociedad en permanente transformación, bajo los cambios tecnológicos y los flujos y reflujos financieros mundiales. (A) Su flexibilización, mediante el desarrollo de mecanismos sociales y políticos que permitan acercar a las burocracias nacionales, regionales y locales a las necesidades y los intereses de los destinatarios de sus políticas, para establecer una circulación fluida entre las ofertas estatales y las demandas sociales.

5. Lo nacional, lo local y lo global: (C) La hipertrofia del nivel nacional, al constituirse como el espacio privilegiado para definir e impulsar las políticas de desarrollo, genera una atrofia de lo local y lo global, pues produce mediaciones inapropiadas y filtros institucionales que distorsionan las dinámicas propias de estos dos niveles. (A) Potenciar el desarrollo local y la integración global para permitir la inserción de lo nacional en los procesos productivos y de trabajo impulsados por los polos de eficiencia mundiales.

**El modelo de democracia**<sup>127</sup>

Muchos de los elementos comprendidos en la comparación entre viejas y nuevas formas de desarrollo son relativizados o transformados por el paralelo entre la democracia representativa y la participativa. La preponderancia de la acumulación económica da paso al imperativo de fortalecer la sociedad civil y de establecer los mecanismos y las reglas de juego políticos que garanticen un acceso equitativo a los recursos públicos. Los análisis sobre la participación inspirados en expectativas de igualdad social, históricamente frustradas por la ausencia de un Estado de Bienestar o por la pérdida del horizonte revolucionario, intentan buscar en la esfera política, específicamente en un nuevo paradigma de la democracia, el terreno propicio para la construcción de una justicia social extraña al modelo dominante de desarrollo. La diferenciación entre los dos tipos de democracia se hace a partir de tres ejes:

1. Los procedimientos: (C) La democracia representativa se articula mediante rituales reiterativos y aislados, que por su discontinuidad no permiten la apropiación de la vida colectiva por parte de los electores. Los ritos periódicos de representación y delegación constituyen eventos excepcionales en la vida cotidiana; por consiguiente, alejan a los ciudadanos de la esfera de lo público. (A) La democracia participativa implica mecanismos aleatorios o cotidianos, que por su mayor nivel de frecuencia y continuidad contribuyen a la socialización de lo público. La participación conlleva

en sí misma los instrumentos para garantizar la apropiación de la vida colectiva por parte de los ciudadanos.

2. El contenido: (C) La democracia representativa gira alrededor de prácticas de delegación que distancian a la sociedad civil del Estado. Tiene como su fundamento la pretensión de representaciones globales de la sociedad, que dificultan la expresión de los intereses particulares y la construcción de verdaderas hegemonías políticas. (A) La democracia participativa garantiza la intervención directa de los asociados en la planeación, adopción y ejecución de decisiones públicas; por consiguiente, rompe el aislamiento del Estado con respecto a la sociedad civil. La articulación de intereses particulares va tejiendo un entramado de participación que va de lo local a lo global y forma un tejido social que refleja a la sociedad en su conjunto, sin sacrificar la diversidad.

3. Los sujetos: (C) La democracia representativa privilegia a los partidos y los movimientos políticos y en consecuencia, restringe lo público a lo institucional. Es el ámbito privilegiado de las élites políticas y sociales. (A) La democracia participativa facilita la emergencia de nuevos actores sociales y en tal medida amplía el espacio de lo público y de la vida colectiva. Desde el punto de vista de los sujetos, democratiza la democracia representativa.

Dentro de una tendencia mayoritaria en los estudios sobre el tema, reflejada en las anteriores contraposiciones, el concepto de participación fue entendido como el puente entre un pasado donde la predominancia del Estado y las prácticas de exclusión social y política eran consideradas como los elementos determinantes de la crisis, y un futuro donde la extensión de la democracia política y el protagonismo de la sociedad

<sup>127</sup>. Para los efectos de la comparación entre la democracia representativa y la democracia participativa acojo los elementos analizados por Restrepo, Darío. *El Cáliz de la Participación*. Ob. Cit., p. 1-2.

civil ofrecían salidas para el conjunto de los actores sociales.

### LA SOBRECARGA VALORATIVA

La confrontación entre los viejos y los nuevos modelos de democracia y desarrollo conduce, por una vía o por la otra, a sobrecargar valorativamente a la participación. Esta adquiere así un contenido simbólico que la transforma en el sustituto de los aspectos negativos evocados como los causantes de la crisis. María Teresa Uribe analiza con precisión esta sobrecarga valorativa:

El imaginario convocado por estas nociones ambiguas de sociedad civil y participación comunitaria contribuyó a gestar una contraimagen bastante negativa de la política, lo que traducido a las claves de nuestra cultura - impregnada de teología y dualismo- significó la formación de dos ámbitos opuestos, uno bueno y el otro malo. Esta imagen negativa de la política no se refería únicamente al desempeño de los partidos tradicionales, de las clientelas y del uso privado de los recursos públicos, lo que es perfectamente explicable en una situación como la colombiana, sino que incluía una visión holística, omnicomprendensiva y totalizante del quehacer político, de cualquier forma de ejercicio al cual pudiese dársele tal nombre. La política no existe en el horizonte de acción de las comunidades organizadas circunscritas a ámbitos locales y a la gestión de intereses parciales y fragmentarios, por lo tanto, el propósito de la sociedad civil no sería el de transformar la política sino el de negarla en su conjunto (...)En este juego de espejos, la

sociedad civil y las formas directas de la participación constituían la parte buena de la sociedad, la sana, la incontaminada, aquella que no era responsable del derrumbe nacional y por tanto la llamada a salvar el país y a reconstruirlo. A su vez, la política, los políticos y las formas de la representación constituían su contrario absoluto, es decir el mal, y si la sociedad civil quería continuar con sus propósitos de cambio debía evitar la política, no incursionar en ese campo azaroso y alejarse de todo ese tipo de prácticas<sup>128</sup>.

En efecto, durante más de quince años, tanto la sociedad civil como la participación se convirtieron en los sustitutos buenos y absolutos de la representación y de otras formas o expresiones de la política. Esta transformación tuvo efectos inmediatos sobre la praxis social en Colombia. Los alcances desmesurados que se le otorgaron a los dos conceptos no permitieron identificar con claridad los límites que ellos tienen al ser llevados a la práctica y mucho menos las dinámicas que generan dentro de los grupos, organizaciones o movimientos que entran en procesos participativos. Las dificultades, los problemas, los desafíos o los cambios que la participación introduce en las estrategias sociales y políticas fueron relegados a un segundo lugar o remitidos al vago argumento de la ausencia de una cultura democrática y a la necesidad de desarrollar una pedagogía de la participación centrada en los valores:

Si uno tuviera que pensar en dos rasgos básicos pero sustantivos de

<sup>128</sup>. Uribe, María Teresa. "Las Representaciones Colectivas sobre la Sociedad Civil en Colombia". Ob. Cit., p. 94 y 95.

una democracia participativa en el contexto de sociedades altamente desiguales, no se podrían ignorar dos aspectos básicos. Primero, la función del sistema educativo en la promoción de una formación y el desarrollo de una cultura de ciudadanía de derechos y obligaciones, de educar para competir pero sobre todo, en las ventajas de cooperar, del trabajo en equipo, de las relaciones de reciprocidad y complementariedad ; y segundo, la democratización de la economía, que es el desafío históricamente mayor<sup>129</sup>.

Como consecuencia lógica, la representación o la delegación políticas fueron vistas con desconfianza o con hostilidad, incluso cuando los movimientos sociales hacían el salto hacia las instancias de la democracia representativa, y la esfera de lo nacional-estatal permaneció, por abandono práctico y analítico, como el escenario privilegiado de los actores institucionales que eran criticados. Los esfuerzos de algunos analistas y de los políticos-antipolíticos por transformar esta *cultura del rechazo* que ellos habían ayudado a crear, naufragó en una hibridación funcional entre nuevas y viejas formas de representación o delegación. En consecuencia, la participación terminó siendo un concepto fácilmente manipulable<sup>130</sup> y, debido a un efecto

<sup>129</sup>. Bustello, Eduardo. "Expansión de la Ciudadanía y Construcción Democrática", En: Bustello, Eduardo y Minujín, Alberto (Editores). *Todos entran. Propuesta para Sociedades Incluyentes*. Santillana: Santafé de Bogotá, 1998, p. 272.

<sup>130</sup>. "Cuando en Colombia se habla de sociedad civil y de participación comunitaria, más que a realidades fácticas y de impacto político, se está apelando a representaciones colectivas a través de las cuales se pretende

aparentemente perverso, condujo a la subordinación de la democracia participativa a la representativa:

El denominador común en la reglamentación de los diferentes procedimientos para implementar los mecanismos de participación antes señalados es la subordinación de la democracia participativa a la democracia representativa. En primer lugar, la capacidad de iniciativa, ya sea popular o gubernamental, se define, sin excepción, en el ejercicio del voto. En segundo término, el criterio que define la viabilidad de las diferentes expresiones de iniciativa popular es la satisfacción de cuotas variables del censo electoral vigente, según el ente territorial de que se trate. Por último, el carácter decisorio de estas iniciativas está indisolublemente ligado a las corporaciones públicas. En otras palabras, los límites y el alcance de la participación ciudadana, en tanto ejercicio de poder que disputa el espacio de la política, están definidos por las instancias y las prácticas asociadas con la representación<sup>131</sup>.

La sobrecarga valorativa conlleva una segunda consecuencia que oscurece aún

---

inducir procesos de cohesión, de identidad y de sentido democrático. Sin embargo, esas representaciones colectivas de la modernidad clásica en contextos históricos diferentes, marcados por otros códigos culturales, terminan produciendo imaginarios ambiguos y fácilmente manipulables por los grupos de poder que se disputan desde hace tiempo el control político de la nación". Uribe, María Teresa. "Las Representaciones Colectivas sobre la Sociedad Civil en Colombia". Ob. Cit., p. 92.

<sup>131</sup>. Vargas, Alejo. *Participación Social, Planeación y Desarrollo Regional*. Ob. Cit., p. 48.

más el análisis de la participación. La convierte en un concepto ambiguo en el cual se agrupa un conjunto heterogéneo de instituciones surgidas como respuesta a las deficiencias de los modelos criticados. En ella tienen cabida nuevos tipos de representación social o política como las que se dan en las Juntas Administradoras Locales (JAL) o en los comités sectoriales, mecanismos de integración corporativa o gremial como los relacionados con las comisiones tripartitas, procesos de judicialización de los conflictos sociales comprendidos en acciones como la tutela y diversas formas de intervención directa de los asociados en los asuntos públicos<sup>132</sup>. Desde luego, un concepto tan amplio como el de participación encierra en sí mismo prácticas que van desde la elección de los representantes políticos hasta la adopción de las decisiones colectivas por una comunidad; sin embargo, la ambigüedad anotada recubrió inmediatamente de legitimidad una serie de instituciones que en el entramado colombiano de relaciones sociales reforzó la democracia representativa en nombre de la participativa.

La sobrecarga valorativa y la ambigüedad le otorgan a la participación un significado que no es socialmente unívoco. En tal sentido, se reviste de una funcionalidad que en los análisis aparece al menos como dual: inscrita en estrategias de dominación o resistencia y de emancipación. Por un lado surge como un elemento de legitimación del régimen político, de modernización económica en función de las mutaciones del capital y de

generalización de los principios de la democracia liberal; por el otro aparece como factor fundamental para la formación de los nuevos movimientos sociales, mecanismo para la construcción del poder popular o instrumento indispensable en la transición de la democracia política a la social<sup>133</sup>. Esta funcionalidad múltiple tiende a mantener la reflexión sobre la participación en el campo valorativo y a impedir su estudio en los escenarios concretos donde ella se realiza. En tales términos, el debate parece centrado en la definición del significado conceptual de la participación y no en la determinación de su significado social, del impacto que ella tiene sobre los actores, sus proyectos, sus prácticas o sus campos de sentido:

La participación se ha concebido fundamentalmente como integración, en función de acceder al sistema. Pero también se ha concebido como proyecto político popular, que busca desarrollar acciones transformadoras del sistema dentro de un marco de conflicto de clases, buscando desarrollar acciones en busca de poder, acrecentando la capacidad de influir sobre los otros para obtener reconocimiento y satisfacer así las necesidades, y buscando ejercer el poder en todos los campos de la vida colectiva. La participación vista en el marco del conflicto acepta el desequilibrio pero también la negociación y el compromiso permanente. Para algunas organizaciones populares empeñadas en estas experiencias la participación ha sido un elemento

<sup>132</sup>. Palacio, Germán. "Participación Ambiental y Territorio". Mimeo, Santafé de Bogotá, 1998, p. 4-11. El ensayo será publicado en el libro *Problemas Colombianos*. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

<sup>133</sup>. Un análisis extenso sobre los dos tipos de estrategias vinculados a la participación en Restrepo, Darío. *El Cáliz de la Participación*. Ob. Cit., p. 10 y ss.

central de su lucha en busca de unas relaciones igualitarias, tanto en su interior como hacia afuera. Esta forma de ver la participación se presenta en distintas situaciones: Cuando no se está ni en el Estado ni con el Estado, lo que implica una relación de confrontación con éste, sin que haya lugar para la concertación o para la negociación. O sin importar el origen de la iniciativa, aceptando que hay distintas lógicas de participación, y que lo importante es que se desarrollen mecanismos de decisión y de gestión, y que los actores sean constructores de su realidad<sup>134</sup>.

#### UNA RUPTURA SIN PASADO

En concordancia con los anteriores puntos, el análisis del contexto concreto y de las causas que llevan a la explosión de la participación se configura, en la mayor parte de los estudios colombianos sobre el tema, como una ruptura que parece borrar el pasado de las experiencias participativas y dar comienzo a una nueva época determinada por un marco institucional, comprendido en la legislación, y por las múltiples posibilidades que éste ofrece. La participación adquiere así el carácter de un valor fundacional, desligado de las luchas populares, de las prácticas de los partidos tradicionales, de la historia de la izquierda colombiana y de las estrategias institucionales y no-institucionales desarrolladas durante el Frente

Nacional<sup>135</sup>. Un manual de la Alcaldía Local de la Candelaria resume con exactitud este tipo de concepción generalizada:

Es relativamente reciente el tiempo en que los colombianos hemos incorporado el vocablo **Participar** en nuestro Léxico cotidiano. Se puede afirmar que la nueva Constitución Política de Colombia de 1991 legalizó y legitimó el concepto de participación. Entonces ¿qué es participar? Apoyémonos en una respuesta inmediata que nos proporciona el diccionario de la lengua española. Participar es un verbo que viene del Latín Participare que significa: Dar parte, Comunicar. Participar es sinónimo de **INFORMAR** (Le participó a usted mi decisión) sinónimo de **COMPARTIR**, **INTERVENIR**, **MEZCLAR**, **TOMAR PARTE**, **CONTRIBUIR**. En la vida cotidiana, familiar, social y política se viene incorporando cada vez con más fuerza el concepto **PARTICIPAR**; su importancia tiene una trascendencia para el presente y el futuro de la democracia del país<sup>136</sup>.

El momento de la ruptura es identificado con las reformas legislativas

<sup>134</sup>. Bueno, Luz Dary; Molano, Pedro; Henao, Gloria; y Correal, Luis Fernando. "¿La Planeación Zonal Participativa, una Estrategia de Intervención Social?". Ob. Cit., p. 67.

<sup>135</sup>. Desde luego se presentan varias excepciones. Un autor como Alejo Vargas presenta la participación dentro de la historia contemporánea de los conflictos sociales en Colombia. *Participación Social, Planeación y Desarrollo Regional*. Ob. Cit., p. 33 y ss. En la última parte de la década del noventa algunos estudios se salen de esta tendencia general. Medina, Medófilo. "Condiciones Históricas de la Participación en Colombia". En: *Nuevas Formas de Participación Política*. Fescol-Iepri: Santafé de Bogotá, 1996.

<sup>136</sup>. Botero, Henry. *Participación Ciudadana y Comunitaria*. Alcaldía Local de la Candelaria: Santafé de Bogotá, 1994, p. 12.

y constitucionales. La Carta Política de 1991 y las leyes inmediatamente anteriores o posteriores sobre el tema aparecen como un hito histórico que divide nuestra historia política en antes y después de la participación. Un autor como Orlando Fals Borda afirma con respecto a la Constitución: “(...)La ideología de la participación democrática resultó ser el cemento de toda la estructura de la nueva Carta Política. En ello, quizás, se distingue de otras Constituciones de América Latina y del Tercer Mundo, por la búsqueda estratégica de un nuevo tipo de sociedad”<sup>137</sup>.

La importancia que se le otorgó a lo legal orientó el análisis del tema hacia el campo jurídico. Buena parte de los trabajos sobre la participación se ocuparon del estudio normativo, dentro de una legislación especialmente pródiga. A modo de ejemplo, la atención de muchos textos estuvo centrada, aparte de la Carta Política, en el Acto Legislativo No. 1 de 1986 que establece la elección popular de alcaldes y las consultas populares; la Ley 11 del mismo año que le da un piso legal a las JAL y le permite a las organizaciones comunitarias celebrar contratos, convenios o acuerdos con los municipios; el Decreto 1416 de 1990 que reglamenta la participación comunitaria en la prestación de servicios de salud; la Ley 130 de 1994 o Estatuto Básico de los Partidos y los Movimientos Políticos; o las leyes 134, sobre los mecanismos de participación ciudadana, y 136 del mismo año, sobre el régimen municipal. Sin lugar a dudas la nueva base legal y constitucional de la participación que se forma en Colombia a partir de 1986

merece ser destacada y estudiada; sin embargo, la reflexión cae en un fetichismo jurídico que lleva a sustituir o minimizar las relaciones concretas de poder en las que se desarrolla la participación y a poner el énfasis, positivo o negativo, en la descripción y análisis literal de las normas y de los instrumentos jurídicos contenidas en ellas, o a centrar la praxis social en los desarrollos legislativos de la Constitución, como sucede incluso en los estudios de género:

Los nuevos espacios y posibilidades creados a partir del nuevo marco constitucional crean también retos a las distintas expresiones del movimiento de Mujeres y en particular a los grupos feministas. De su capacidad para convertir los intereses de las mujeres en intereses generalizables al resto de los movimientos sociales y para establecer alianzas estratégicas que permitan la expansión de la conciencia del Movimiento, y, simultáneamente, su inserción en las luchas globales de la sociedad, dependerá su inclusión definitiva en los procesos políticos de este fin de siglo. La iniciativa combinada de parlamentarias y mujeres del Movimiento ha iniciado el desarrollo legislativo de los principios constitucionales. Pero apenas comienza. El diseño de una estrategia de participación en todas las esferas de decisión, tanto públicas como privadas, es un proceso que está en mora de debatirse, a partir de las más recientes experiencias<sup>138</sup>.

<sup>137</sup>. Fals-Borda, Orlando. “La Accidentada Marcha hacia la Democracia Participativa en Colombia”, En: *Análisis Política* Iepri: Santafé de Bogotá, No. 14, septiembre-diciembre de 1991, p. 53.

<sup>138</sup>. Villareal, Norma. “El Camino de la Utopía Feminista en Colombia, 1975-1991”, En: León, Magdalena. *Mujeres y Participación Política*. Ob. Cit., p. 195.

Dentro de trabajos que parecen partir de un presente fundacional, el estudio de la participación como un contravalor histórico de legitimación, sobrecargado con un conjunto de virtudes y atributos considerados necesarios para superar los modelos culturales de desarrollo y democracia en crisis, conlleva una serie de consecuencias analíticas:

1. El análisis de la participación está dominado por una óptica de corto plazo que no permite ver los ciclos históricos que ella ha tenido en la historia del país. Contra esta tendencia, Francisco Gutiérrez propone realizar un estudio comparado entre varios países de América Latina sobre los ciclos de la participación, que podría arrojar resultados diferentes a los de los estudios coyunturales en tres dimensiones:

En primer lugar, la participación está tan asociada a otras formas de capital social democrático que constituye uno de sus mejores indicadores. En segundo lugar, el diseño de la participación en la mayoría de nuestros países se vincula de manera más o menos directa a procesos de difusión de innovaciones sociales en todo el subcontinente. Las juntas de vecinos (Alianza para el progreso) y la descentralización (reforma global del Estado) son dos ejemplos fehacientes. Lo que hay que destacar es que la recepción de cada una de estas oleadas ha sido diferente de acuerdo con el contexto nacional. Ello permite analizar la participación desde la óptica de los modelos de difusión y apropiación de las innovaciones. En tercer lugar, se pueden correlacionar los ciclos con los resultados democráticos globales, y esto a su vez permitiría quizás encontrar nuevas interpretaciones y

tensiones entre participación y democracia<sup>139</sup>.

2. Las experiencias participativas anteriores a la década del ochenta sólo merecen referencias tangenciales, como en el caso de las Juntas de Acción Comunal (JAC), o son relegadas al olvido, como en el caso de los movimientos obrero y campesino. Las investigaciones sobre la participación política y social de la mujer<sup>140</sup> o de los indígenas en Colombia o los estudios sobre la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)<sup>141</sup>, sobre los movimientos cívicos o sobre los paros nacionales organizados por las centrales obreras en las décadas de los años 70 y 80 son una fuente inagotable de experiencias participativas positivas y negativas que no pueden ser dejadas a un lado. Incluso el estudio del clientelismo, entendido como una forma de participación segmentada vinculada a la democracia representativa, puede ofrecer elementos importantes para

<sup>139</sup>. Gutiérrez, Francisco. "Dilemas y Paradojas de la Transición Participativa. El caso Colombiano (1991-1996)", En: *Análisis Político*. Iepri: Santafé de Bogotá, No. 26, Septiembre-Diciembre de 1995, p. 45.

<sup>140</sup>. Luna, Lola y Villareal, Norma. *Historia, Género y Política. Movimientos de Mujeres y Participación Política en Colombia, 1930-1991*. Universidad de Barcelona: Barcelona, 1994. León, Magdalena. *Mujeres y Participación Política*. Ob. Cit.

<sup>141</sup>. Sobre la ANUC Zamosc, León. *La Cuestión Agraria y el Movimiento Campesino en Colombia*. Unrisd-Cinep: París, 1987. Rivera, Silvia. *Política e Ideología en el Movimiento Campesino Colombiano. El caso de la ANUC*. Unrisd-Cinep: París, 1987. Escobar, Cristina. *Trayectoria de la ANUC*. Cinep: Santafé de Bogotá, 1982. Sobre le conjunto del movimiento popular Múnera, Leopoldo. *Rupturas y Continuidades, Poder y Movimiento Popular en Colombia. 1968-1988*. Ob. Cit.



entender las nuevas prácticas participativas<sup>142</sup>.

3. La participación parece reducida a sus expresiones institucionales, mientras que las no-institucionales se vuelven prácticamente invisibles. Por las características excluyentes que conserva el régimen político colombiano, la participación en el país sólo puede ser entendida como una hibridación entre formas institucionales y no-institucionales. El paro cívico o la toma de una carretera van acompañados por la intervención directa en comités sectoriales o por la elección de las autoridades municipales; las marchas campesinas anteceden con mucha frecuencia la instalación de comisiones de negociación sobre asuntos agrarios con participaciones multisectoriales; en muchos municipios colombianos la elección popular de alcaldes entra en conflicto con mecanismos de participación claramente ilegales. En resumidas cuentas, lo institucional muestra solamente una de las caras de la participación.

4. Las formas de participación que no tienden a fortalecer a la democracia o que refuerzan los ordenes de la violencia en Colombia, como las campañas cívico-militares, el paramilitarismo o la insurgencia armada sólo son resaltadas en muy pocos textos. Al respecto afirma Darío Restrepo:

En Colombia, en nombre de la participación en la seguridad ciudadana se expanden las autodefensas y asociaciones civiles armadas, las cuales disputan el monopolio de las armas al Estado sino que involucran masas crecientes de la población en actos de guerra. En otros frentes, en

nombre de la participación de la sociedad en las políticas de interés colectivo se dan los procesos de privatización de las empresas estatales. De la misma manera, en nombre de la participación de beneficiarios en políticas públicas se estimula la competencia entre comunidades pobres por acceder a los recursos estatales, incentivando el enfrentamiento en vez de la solidaridad de los pobres entre sí. Para terminar, una vez más, es en nombre de la participación de cada sector social en los asuntos de su interés particular que se fortalecen procesos de fragmentación social y se dificulta llegar a referentes comunes en la construcción de intereses colectivos generales<sup>143</sup>.

Estudios como los de Gustavo Gallón sobre la Doctrina de la Seguridad Nacional, Ana María Jaramillo sobre la participación en Medellín, Carlos Medina sobre los grupos paramilitares en el Magdalena Medio, para nombrar sólo unos pocos, o los documentos de las transnacionales petroleras sobre los lazos de integración con la población en sus zonas de influencia económica, de la Policía Nacional sobre las estrategias de acercamiento a la comunidad, o finalmente los estudios sobre las relaciones de la guerrilla con la sociedad civil y las formas de administración participativa y vertical u horizontal que desarrollan en diversas regiones del país son un llamado a ver ese otro lado de la participación que quiere ser dejado en la sombra por los analistas.

5. Las estrategias globales de inclusión-exclusión social en las que están implícitas las normas que regulan la participación merecen pocos análisis y

<sup>142</sup>. En tal sentido la entiende Espinel, Manuel (1995).

<sup>143</sup>. Restrepo, Darío. *El Cáliz de la Participación*. Ob. Cit., p. 9.

dan una imagen totalmente distorsionada de la participación en Colombia. Lo mismo sucede con el estudio de las prácticas participativas ligadas a la expansión del capital privado o a la reestructuración de las empresas con criterios de eficiencia económica. Al respecto, Marco Palacios formula el siguiente interrogante:

¿Cómo puede operar la ciudadanía en la economía informal, con el avance del latifundismo, con la educación interpuesta como barrera social? Sabemos, por ejemplo, que cada vez más trabajadores y trabajadoras son orillados al microcapitalismo salvajemente competitivo (el rebusque); es decir, ingresan a la economía informal, a un sistema que está en los márgenes de la tributación y de la legislación laboral, del Estado y del mundo ciudadano. Que la educación es cada vez más una fuente de segregación social, regional y étnica. Que los gigantescos subsidios estatales dispensados a la ganadería ineficiente apuntalan el latifundismo que sigue siendo tan anticidadano como siempre, concita la resistencia campesina, atrae la violencia guerrillera y contraataca con el terrorismo paramilitar y el discurso fascistoide. Un latifundismo sobrerrepresentado electoralmente conforme a la división político-administrativa consagrada en 1991. (...) De este modo, los preceptos sociales, civiles y políticos de los textos constitucionales y legales se convierten en fuente de alienación política y de frustración social. Ante la paulatina erosión del liderazgo político y ante la falta de auténticas y socialmente prestigiosas instancias

representativas, cunde la apatía. Miles y miles de colombianos no ven por qué deban sentirse responsables de su contrato de ciudadanos<sup>144</sup>.

## IMPACTO Y EVALUACIONES

En líneas generales, la mayor parte de los estudios reconocen el impacto de la participación en los siguientes niveles:

1. La transformación del régimen político, pero no necesariamente del sistema en el que está inscrito. La participación es vista como un elemento esencial del fortalecimiento de la ciudadanía y de la democracia política, que sin embargo no llega a alterar la naturaleza poco equitativa del sistema social colombiano.
2. La transformación de la cultura política colombiana. El desarrollo de principios como el de la tolerancia, el respeto de la diversidad, la resolución pacífica de los conflictos o la lucha contra la corrupción es analizado como uno de los efectos más visibles de las prácticas y las estrategias participativas.
3. La transformación de la acción colectiva popular. Dentro de las organizaciones y los movimientos populares, el tránsito de una posición contestataria a una actitud propositiva es resaltado como un avance que se le debe a la participación y que contribuye en la búsqueda colectiva de soluciones a los problemas sociales.
4. La transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. La emergencia de nuevos actores sociales y políticos con propuestas renovadoras de la vida política nacional y la adopción de un papel político más activo por parte de

<sup>144</sup>. Palacios, Marco. "La Gobernabilidad en Colombia". En: *Análisis Política* Iepri: Santafé de Bogotá, No. 29, Septiembre-Diciembre de 1996, p. 19.

las organizaciones sociales son vistas como consecuencias inmediatas del reconocimiento institucional y de la multiplicación de prácticas y estrategias participativas.

No obstante, los balances sobre su impacto en la sociedad colombiana no siempre son positivos. En los trabajos académicos del último lustro se insiste en la creación de una especie de realidad aparente a partir del tema de la participación y la sociedad civil, que encubre o disfraza la continuidad de los problemas recurrentes de la política colombiana: las meditaciones clientelistas de los políticos profesionales, la corrupción, la neutralización pacífica o violenta de los movimientos alternativos, la deslegitimación permanente de las instituciones, el alto costo social de la acción política por fuera de los mecanismos tradicionales o el carácter excluyente y restringido de la democracia colombiana.

Las evaluaciones dependen de la perspectiva del análisis:

1. La valoración positiva de la participación y su sobrecarga simbólica conduce a balances en términos de desencanto o de refugio en un idealismo político que reclama la búsqueda de la *verdadera* participación, sin tomar en consideración el escenario concreto que ella representa, o que por el contrario la consideran como un elemento central de la democratización del Estado, llamado a realizar la misma función dentro de la sociedad civil:

Así las cosas, el marco estatal para desarrollar la democracia participativa como ha sido aquí definida, es bastante estrecho. No cuenta con instrumentos reales para propiciar la democratización de la sociedad civil más allá de unas políticas de promoción y de buenos oficios, para impulsar el nuevo

modelo democrático. Dentro de este marco es que se ha formulado la política pública de promoción de la participación de la sociedad civil que, de todas formas, es limitada y tiende a concentrar sus esfuerzos en convertir a las organizaciones civiles más en espacios democráticos de representación de intereses frente al Estado (interlocutores y cogestores de las políticas públicas) que en aparatos de socialización de valores y prácticas democráticas. Por ello, hoy en día no es atrevido decir que el Estado colombiano a pesar de su tamaño, tiene más espacios, instancias, instrumentos y mecanismos democráticos en su organización interna que la gran mayoría de las ONG que supuestamente defienden la democracia. El Estado colombiano ya se reformó, se democratizó y se abrió a la participación ciudadana y colectiva. Ahora es al ciudadano en su comportamiento cotidiano o como servidor público, y a las organizaciones civiles, a quienes corresponde tomar la iniciativa de la autorreforma, para que este cuento de la democracia participativa arranque de una vez por todas. Por último, invito a fomentar la participación en el escenario de lo local, de lo municipal, de lo cotidiano, de lo que es verdaderamente instrumental para la vida del ciudadano, porque sólo así se podrá iniciar una nueva cultura política, una nueva ciudadanía y un nuevo ciudadano<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup>. Restrepo, Diego. "Estado, Movimientos Sociales y Organizaciones Civiles". En:

2. Los enfoques que ponen el énfasis en la pluralidad de significados de la participación realizan un balance que propugna por relativizar el peso valorativo que se le ha asignado:

A pesar del cumpleaños, de la fiesta y del regocijo general una simple lectura de la Constitución de 1991 nos permite constatar que en ella predomina la participación política como un valor absoluto y en su forma subordinada o delegatoria. Cuando terminemos de romper la gran piñata quedará claro que la mayoría de los dulces ya han sido repartidos y que los restantes son muy pocos para el número de invitados; peor aún, que la participación se nos coló como un deber y que a todo aquél que no quiera hacer parte de la fiesta le va a caer el *implacable peso de la ley*. Mientras no organicemos nuestra participación consensual, sustitutiva y delegatoria, aprovechando también los pocos elementos que la Constitución nos da para ello, estaremos destinados a buscar en el piso las golosinas pisoteadas o abandonadas por descuido. Nuestra tarea de aguafiestas apenas comienza<sup>146</sup>

3. Quienes consideran que se trata de un escenario social en donde se expresan contemporáneamente las dinámicas de integración y conflicto en la sociedad colombiana abogan por la urgencia de combinar los análisis del impacto general de la participación con el balance de las experiencias concretas. La propuesta de Luis Alberto Restrepo para analizar la no participación va en esta dirección:

En particular hacen falta dos elementos esenciales de un diagnóstico sobre la no participación en Colombia: 1. Una breve historia de la no participación. 2. Una breve alusión al contexto estructural que induce ahora a los Estados a estimular la participación ciudadana en muchas regiones del mundo y, en particular, en Colombia. Por nuestra parte señalamos cuatro elementos imprescindibles de un diagnóstico sobre la no participación en Colombia. 1. En primer término, es necesario reconocer la existencia de la exclusión política, ejercida todavía hoy por un sistema político cerrado -bipartidista y clientelista- que monopoliza los ámbitos de la participación. 2. En segundo lugar, es indispensable reconocer la permanente cooptación de las organizaciones sociales y de las distintas formas de participación ciudadana ejercida por el sistema político colombiano a lo largo de este siglo. 3. En tercer lugar, es necesario reconocer la existencia tradicional de la represión para aquellos que, sin dejarse cooptar, intentan participar desde otras perspectivas ajenas al sistema político. 4. Finalmente, es importante reconocer que, por las tres razones ya citadas, existe en Colombia una dinámica cultural de protesta ciudadana y represión estatal, distinta y ajena a la responsabilidad de participar. Si queremos estimular de manera realista la participación ciudadana en Colombia es necesario reconocer que en una sociedad como la nuestra, profundamente desigual y bloqueada, la

Estado y Autonomía de la Sociedad Civil. Fescol: Santafé de Bogotá, 1996, p. 41 y 42.

<sup>146</sup>. Múnera, Leopoldo. "Participación Política. La gran Piñata". Ob. Cit., p. 6.

participación tiende a asumir la forma de protesta y no de corresponsabilidad en la construcción colectiva<sup>147</sup>.

Después de más de una década de estudios sobre la participación, ésta deja de tener protagonismo por las potencialidades reales o supuestas que encierra y empieza a tenerlo por los procesos sociales que genera.

### CONCLUSIONES

La proliferación de los estudios sobre la participación en Colombia no obedeció, como la mayoría de los autores parece sugerirlo, a la profundización de la democracia, ni tampoco a un aumento progresivo de la incidencia de la sociedad civil en la toma de las decisiones públicas. Más bien, hizo parte del discurso que caracterizó a las nuevas estrategias de legitimación social y política, incidió en la transformación de lo público, contribuyó a la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y acompañó el surgimiento de un nuevo escenario político, basado en la concurrencia de actores institucionales y no-institucionales para la formación, gestión o ejecución de las políticas públicas y para la activación de los mecanismos políticos contemplados en la Constitución de 1991. En dicho contexto y en líneas generales, la participación adquirió las características de un contravalor histórico de legitimación; es decir, de un conjunto de virtudes o atributos opuestos a las deficiencias que el análisis mismo le atribuyó al Frente Nacional, a la democracia representativa y al modelo de desarrollo cepalino. Como contravalor de legitimación, le permitió a

los actores obtener reconocimiento en varias esferas de la sociedad civil, invocar un nuevo tipo de democracia, y recuperar o tejer símbolos de poder social o popular.

Conceptos como el de participación y sociedad civil fueron sobrecargados valorativamente y se convirtieron en los sustitutos buenos y absolutos de la representación, la delegación u otras formas o expresiones de la política. En consecuencia, la tendencia analítica dominante no permitió identificar los límites que los conceptos tuvieron al ser llevados a la práctica, ni las dinámicas conflictivas que generaron las experiencias participativas dentro de las organizaciones o los movimientos sociales. En la mayor parte de los estudios la participación adquirió un carácter fundacional, desligado de la historia de las luchas populares, de las prácticas de los partidos tradicionales, del pasado de la izquierda colombiana y de las estrategias políticas institucionales y no-institucionales desarrolladas durante el Frente Nacional. Adicionalmente, la delegación o la representación políticas fueron vistas con desconfianza o con hostilidad, y quedaron desarticuladas de la praxis participativa o bajo la hegemonía de los viejos o los nuevos actores políticos que asimilaron las innovaciones introducidas al tradicional juego institucional bipartidista. La sobrecarga valorativa conllevó la ambigüedad del concepto de participación y permitió una amplia manipulación ideológica desde horizontes políticos diversos y con frecuencia contrapuestos.

Los trabajos académicos críticos de esta tendencia general permitieron resaltar los principales vacíos en los estudios sobre el tema: 1. Falta una perspectiva histórica que permita superar el análisis coyuntural y recoger las enseñanzas dejadas por la experiencias participativas

<sup>147</sup>. Restrepo, Luis Alberto. "La Participación Ciudadana: ¿Participación Tutelada o Participación Abierta?". Ob. Cit., p. 29-31.

anteriores a la década del ochenta. 2. La participación no es analizada como un escenario social asimétrico, donde una pluralidad de actores despliegan estrategias en un juego complejo de dominación, integración, resistencia y emancipación. En consecuencia, predominan los estudios que privilegian la perspectiva del analista-promotor sobre el análisis de la percepción, la concepción o el imaginario de los actores que realizan las experiencias participativas y de las relaciones que se dan entre ellos. 3. La participación es reducida a sus expresiones institucionales, mientras que las no institucionales quedan relegadas al lado oscuro de la reflexión. 4. Las formas de participación que no son valoradas positivamente, como las comprendidas en los campañas cívico-militares, en la guerrilla, en los grupos paramilitares o las desarrolladas por las empresas transnacionales se convierten en invisibles. 5. La participación es analizada por fuera de las estrategias globales de inclusión-exclusión social y el estudio de los condicionantes estructurales de la misma es abordado en muy contados trabajos o tiene muy poco desarrollo.