

POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN
MUNICIPIOS DEL SUROESTE CERCANO ANTIOQUEÑO

GABRIEL JAIME OSORIO CUERVO

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MEDELLÍN

2014

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN
MUNICIPIOS DEL SUROESTE CERCANO ANTIOQUEÑO**

GABRIEL JAIME OSORIO CUERVO

**Trabajo de grado para optar al Título de Magíster en Estudios Políticos y Relaciones
Internacionales**

Directora

Magíster AIDÉ GALEANO MÚNERA

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MEDELLÍN**

2014

RESUMEN

Con la aplicación de las técnicas que propone la investigación cualitativa se compiló la información a partir de entrevistas a líderes comunitarios y actores sociales que inciden en las decisiones políticas de los municipios estudiados y de la revisión de documentos oficiales de los municipios de Amagá, Fredonia y Santa Bárbara, con el fin de encontrar la respuesta a una pregunta central: ¿Cuál es la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas, en aras del desarrollo local en los municipios del suroeste cercano antioqueño?. Del análisis interpretativo centrado en el proceso local de participación para la formulación de las políticas públicas, queda en evidencia cómo éstos procesos son aún muy débiles en el suroeste antioqueño, la práctica técnico –burocrática fuertemente arraigada en la dinámica sociopolítica, atenta en la construcción de ciudadanía y obstaculiza el ejercicio democrático-participativo para la superación de los problemas sociales de los municipios. Los aportes proporcionados por el diseño metodológico de la investigación social permitieron construir una matriz de categorías de análisis que a la luz de las teorías proporcionadas por la revisión bibliográfica, facilitaron la elaboración de una propuesta ajustada al contexto social de la región, a través de la cual se llama a la democratización de las políticas públicas con el fin de avanzar en la construcción de ciudadanía y consolidar en el territorio procesos políticos participativos con enfoque de desarrollo local.

PALABRAS CLAVE: *políticas públicas, participación, suroeste cercano antioqueño, democracia ética, política, democratizar las políticas públicas.*

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	5
LA PARTICIPACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	9
1.1. Participación.....	11
1.2. Participación y política pública.....	15
1.3. Políticas públicas y poder.....	22
1.4. Políticas públicas y desarrollo local.....	28
LA PARTICIPACIÓN EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS MUNICIPIOS DEL SUROESTE CERCANO ANTIOQUEÑO.....	31
2.1. Fundamentación jurídica de la participación en Colombia y los municipios.....	32
2.2. Participación en los planes de desarrollo 2008-2011 de los municipios del suroeste cercano antioqueño.....	46
2.2.1. Municipio de Amagá.....	47
2.2.2. Municipio de Fredonia.....	49
2.2.3. Municipio de Santa Bárbara.....	51
2.3. Información recopilada mediante entrevistas en cada municipio.....	54
2.3.1. Municipio de Amagá.....	55
2.3.2. Municipio de Fredonia.....	60
2.3.3. Municipio de Santa Bárbara.....	67
2.4. Cuadros comparativos de la información recopilada	71
Cuadro 1. Población entrevistada.....	71
Cuadro 2. Entrevistas en clave de género.....	72
Cuadro 3. Actores y nivel de participación.....	73
Cuadro 4. Políticas Públicas con mayor participación por municipio.....	74
2.5. Análisis de la información recopilada en las entrevistas.....	75
PROPUESTA: DEMOCRATIZAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	81

3.1.	Hacia políticas públicas con público.....	82
3.2.	Políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos.....	84
3.3.	Políticas públicas para el buen vivir, la felicidad.....	91
3.4.	Las políticas públicas como creación de participación y consenso.....	96
3.5.	Políticas públicas creando ciudadanía e inclusión para la transformación social	99
CONCLUSIONES.....		106
LISTA DE REFERENCIAS.....		110

INTRODUCCION

Esta investigación en torno a la formulación de políticas públicas con participación de la ciudadanía para el desarrollo local en municipios del suroeste cercano antioqueño, encuentra como punto de referente epistemológico la Teoría Crítica Social de Boaventura de Sousa Santos, donde se plantea la reforma del Estado democrático ante el reconocimiento de las situaciones deficientes que experimenta como principal actor político, ya que el Estado padece cansancio de cara a la construcción de ciudadanía y la acción emancipadora, que parece haber fracasado en los últimos tres siglos, al respecto está el planteamiento de Monedero al presentar el libro *el Milenio Huérfano* donde se tiene la síntesis de la obra de De Sousa (2005): “Desde la crítica de la razón desarmada, como farol alzado en la oscuridad, puede el mundo reconsiderar su lugar en sociedades donde la formalidad democrática se ve anegada crecientemente por espacios de exclusión, desigualdad y violencia propio de lo que Santos llama Fascismo social” (p. 17).

Esta teoría cuestiona el papel del Estado que ha perdido el monopolio, explora la transformación del contrato social, tanto de la herencia capitalista o marxista, llama la atención sobre el crecimiento de la exclusión estructural, ya sea por la vía del pre-contractualismo o del post-contractualismo (De Sousa & García 2001) dándose así el fascismo social (De Sousa, 2005, p. 353), lo que implica la segregación social de los excluidos, la práctica de organizaciones del Estado apartándose de la ley positiva, el funcionamiento de entes públicos al estilo de micro estados autónomos, la usurpación de poderosos actores sociales que suplantán al Estado en el control del territorio, de los bienes y servicios, haciendo este control el consumo y el mercado financiero, siendo este último el de mayor alcance global.

El Estado asume el papel de coordinador de diversos intereses generando la consecución de los fines democráticos o sirviendo a organizaciones que corroen la democracia, es así como

esta investigación de orden cualitativo, interpretativo y propositivo está basada en descripciones narrativas de registros logrados por medio de la revisión teórica y de entrevistas, develando la naturaleza de las políticas públicas y su estructura dinámica en la aplicabilidad de la participación ciudadana, ya que esta investigación responderá a la pregunta ¿Cuál es la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas, en aras del desarrollo local en los municipios del suroeste cercano antioqueño? Los tres capítulos construidos darán la respuesta siguiendo un proceso metodológico, en cuya primera parte se encuentra una sólida argumentación en torno a la participación y políticas públicas, se acude a una completa y actualizada revisión teórica, Roth 2006; Vargas 2009; De Sousa 2005; Cano 2008; Cortina 1992; Arendt 1998; Schneider 2007; Pardo 2007; Gómez 2009; Canto 2000; Gallicchio 2008, entre otros.

En el segundo capítulo se registra el trabajo de campo desarrollado en los municipios de Amagá, Fredonia y Santa Bárbara. Información lograda mediante entrevistas a diferentes actores: líderes sociales, empleados públicos de las administraciones municipales y concejales municipales para el período 2008-2011; en este capítulo se revisa la fundamentación jurídica de la participación en Colombia, en los planes de desarrollo de los municipios y los acuerdos municipales relacionados con las políticas públicas.

De la recolección de información, de su debida clasificación y posterior interpretación se genera la tercera parte de esta investigación como propuesta: democratizar las políticas públicas. La argumentación está centrada desde la dimensión ética en la formulación de las políticas públicas para la transformación social y la construcción de ciudadanía, aportando elementos que trascienden la visión tecnocrática imperante, según el dato hallado. Se hace esta propuesta para avanzar en la construcción del Estado democrático y participativo desde la esfera municipal.

Se convierte este trabajo en un aporte inédito para el conocimiento de la realidad política de la región, ya que sólo se conocen dos trabajos en la materia, uno en los municipios del

suroeste antioqueño lejano: Andes, Ciudad Bolívar, Jardín y Támesis, en lo relacionado a política pública de turismo. Y un segundo trabajo realizado en los 90s entorno a la minería.

Esta tesis da elementos para que otros académicos continúen investigando la realidad política y democrática en diferentes regiones. Un aporte importante de esta investigación es sin lugar a dudas el conocimiento que se genera en torno al funcionamiento del Estado Social de derecho que contempla el espeso bosque de la realidad colombiana en la vida municipal, convirtiéndose este trabajo en un aporte para la construcción de la justicia y la paz.

Con esta tesis se da un paso para avanzar en la transformación progresiva del Estado representativo al participativo, se genera oportunidad para que el diseño y gestión de las políticas públicas empoderen la comunidad, así se entra en el contexto de la modernización del Estado, donde éste se acerca al ciudadano, “el Estado ha dejado de ser un Estado Benefactor para ser un Estado promotor, más cercano al ciudadano” (Vargas, 2004, p. 51), consolidando en el territorio procesos políticos de toma de decisiones, en materia de desarrollo. Ésta premisa alienta el presente proceso investigativo para revisar el postulado de descentralización en el suroeste cercano antioqueño, por eso se requiere indagar y exaltar la participación y el carácter multidimensional de las políticas públicas. En este sentido, De Sousa Santos reconoce que “corresponde al Estado democrático, en esta nueva forma de organización política, la competencia para estabilizar mínimamente las expectativas de los ciudadanos y crear pautas mínimas de seguridad y de inclusión que reduzcan la ansiedad de modo que permitan el ejercicio activo de la ciudadanía” (2005, p. 370).

De ahí el interés por visibilizar las tendencias y los elementos, que en las políticas públicas, posibilitan la participación como eje articulador de esta investigación en torno al quehacer

político, desde donde se atiende la preocupación por el conocimiento de lo local, las prácticas políticas, el ejercicio del poder y la participación ciudadana, investigación ésta como resultado del proceso formativo de la Maestría en Estudios Políticos de la Universidad Pontificia Bolivariana comprometida con el desarrollo de la región y de Colombia.

LA PARTICIPACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En las últimas cuatro décadas del proceso político colombiano con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1.991 se ha priorizado la participación ciudadana en los órganos del Estado y en la formulación de lo que se ha denominado políticas, inicialmente gubernamentales, luego políticas de Estado y finalmente políticas públicas-, hasta alcanzar el matiz de contrato, es decir con alcance jurídico, en este sentido hay la conciencia de que, “los actores sociales y las instituciones públicas, las cuales participan como otro actor más, determinan conjuntamente los objetivos, las modalidades de implementación y los instrumentos de gestión de una política en una negociación que concluye en un contrato” (Roth, 2003 p. 5).

Esta investigación analiza el elemento de la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas, porque es desde ella que se pretende la reforma del Estado democrático, la necesaria reforma de la vida municipal, ello implica la indagación a la ciudadanía por su participación en la vida municipal, en el corazón de la democracia que no son solamente las elecciones, sino que implica espacios donde se toman las decisiones, siendo las políticas públicas los escenarios propiamente establecidos para ello. Esta investigación se ocupa de ello, hace la indagación a los actores estatales desde la base, por lo que se rastrea la propuesta de reinversión solidaria y participativa del Estado, redescubriendo el aporte que hace en el espacio de lo público, además del Estado gubernamental y el mercado, que han perdido el monopolio regulador, el tercer sector, conformado por todas las organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales, argumentándolo De Sousa (2005) así: “vastísimo conjunto de organizaciones sociales no estatales ni mercantiles, que siendo privadas no tienen fines lucrativos, y aunque responden a

objetivos sociales, públicos o colectivos, no son estatales” (p. 318). Este proceso de reforma del Estado, en el que se tiene presente una nueva forma de organización política más

amplia que el Estado, supera la democracia representativa y se denomina *Novísimo Movimiento Social* (De Sousa 2005).

Al perder el Estado representativo el monopolio en la regulación y la construcción de bienes públicos como son el bienestar social, económico, la legitimidad, la seguridad e identidad cultural, le toca asumir la coordinación del conjunto de los distintos intereses, flujos, redes y organizaciones que hacen parte de esta nueva forma de organización política amplia; esta coordinación parte de la participación que posibilita la puesta en práctica de los principios de igualdad y reconocimiento de la diferencia, comprometiendo el criterio de la inclusión, elementos fundamentales para la elaboración de las políticas públicas y construcción de ciudadanía, capaz de controlar, acompañar los distintos proyectos que generan dichas políticas.

La participación es el matiz integrador de las políticas públicas, lleva a tener muy en cuenta lo nacional, suprarregional y global; en la presente investigación, el proceso hermenéutico y epistemológico parte de la teoría política - crítica social, y centra la atención en el proceso local de participación en la formulación de las políticas públicas, que es el objeto de este trabajo investigativo y que se fortalece con los elementos planteados en el tercer capítulo, que aborda la democratización de las políticas públicas como espacio y escenario para la participación y la inclusión. Ahora aquí se revisa el Estado como campo experimental que da lugar a diferentes procesos democráticos, por ello se argumenta la participación respondiendo los siguientes interrogantes ¿cómo se entiende la participación? ¿Qué implica participar? ¿Cuál es la relación de la participación con las políticas públicas y el poder? a esto se responde seguidamente.

1.1. Participación

Con el ánimo de resaltar el interés por la participación en las políticas públicas se mencionan los siguientes casos, se inicia retomando el trabajo del profesor Vargas (2009), al analizar la Política Pública de Seguridad y Defensa, plantea que: “El Estado moderno debe tener el monopolio de la coerción...pero ese monopolio necesita legitimidad, es decir, aceptación social, lo que significa niveles importantes de consenso” (p. 125), el consenso implica el debate, y este requiere, no solo de los combatientes, o los protagonistas del gobierno, sino la comunidad afectada. Otro ejemplo para plantear la importancia de la participación en las búsquedas institucionales, están los últimos procesos que se han planteado en aras de lucha contra la corrupción, donde se reconoce como fundamental la participación de la comunidad, al respecto dice Cano (2008): “Es innegable la importancia de la participación ciudadana en las actividades gubernamentales y particularmente en las campañas de lucha anticorrupción” (p. 150).

Rastrear la participación de la ciudadanía en la elaboración de las políticas no es un tema abstracto, al contrario, es un tema que toca la vida misma, es buscar un auténtico proyecto democrático, en este sentido “la participación no se refiere solamente a una toma asamblearia de decisiones, es una concepción de la organización política, que debe tener incidencia en la decisión final” (Cortina A. 1992 p.194) y que propende por llevar a mejorar las condiciones de vida de las personas. Esto sólo puede hacerse si hay capital social, redes de relaciones, buenos actores, intención colectiva de interactuar, presididos por la libre expresión e información, buscando el consenso para la satisfacción de necesidades, Cortina lo expresa así: “dirigidos a lograr un auténtico acuerdo y no un pacto estratégico, a través de auténticos diálogos” (1992, p. 195). En estos diálogos será menester que participen cuantos estén afectados por la norma resultante final, pero también es preciso que estén representados cuantos no pueden estar

presentes y son, sin embargo, afectados; en otros términos, al plantear la participación en las políticas públicas se debe hablar de un verdadero y propio cambio en el desarrollo de las instituciones democráticas, porque donde dominaban organizaciones de tipo jerárquico o burocrático, se dan nuevos espacios, que según Bobbio, “es el paso de la democracia representativa a la directa, lo que no quiere decir que sea un nuevo tipo de democracia, esto se resume en la siguiente fórmula: de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad” (2001, p. 63).

Aquí hay lugar la anotación de Vargas (2011) al comentar los primeros cien días del gobierno Santos ve la preocupación que ha generado el proceso electoral al Congreso de la República, centro de la participación, escenario referente de los procesos democráticos, donde se vislumbra crisis en la democracia representativa, y menciona al respecto las siguientes razones:

El proceso electoral para definir el Congreso de 2010 dejó algunos aspectos muy preocupantes sobre la legitimidad del nuevo Legislativo: el volumen de abstención electoral, que tendió a aumentar; el alto nivel de tarjetones nulos, que dejó a más de 11% de los participantes sin realmente incidir en los resultados; los problemas presentados en el escrutinio; y el reporte de los datos, que tendió un manto de dudas acerca de la transparencia. Todo esto abre interrogantes al proceso democrático. (p. 127)

Esta argumentación se da desde el análisis político de la participación como elemento de estudio de la teoría política, y no solo desde la concepción clásica de la democracia representativa liberal, sino también, desde la capacidad de los gobernados para influir en las decisiones de los gobernantes; también nos encontramos con la forma de ejercer la participación, directa o indirectamente; además, se ha dispuesto el mecanismo para que la participación sea posible de forma individual y/o asociativa. Se presentan los mecanismos constitucionales como garantes con

el fin de obtener un resultado político; los gobernantes, desde el orden nacional al local, cada vez están más obligados a ofertarla y garantizarla.

En un rastreo de las teorías y las herramientas metodológicas que dan un estado de la participación, se relaciona el planteamiento de Schneider (2007), quien las ubica en cinco tesis:

1. la participación, movilización y organización de los individuos ocurre cuando se da la disparidad entre las expectativas de ciertos sectores de la población y la capacidad para satisfacerlas.
2. Ocurre cuando las personas poseen los recursos necesarios para poder embarcarse en acciones colectivas.
3. Ocurre cuando además de los recursos, las personas tienen el deseo, la motivación y la predisposición de tomar parte: quieren participar y creen que deben hacerlo.
4. La participación sólo es posible cuando además de los recursos individuales y la predisposición psicológica, se movilizan, fundamentalmente, recursos organizativos, sean de carácter formal o informal.
5. El capital social puede ser un elemento clave para explicar la participación, aunque en ocasiones este concepto se preste para confusión. Allí donde existan altos niveles de capital social habrá mayores probabilidades de contar con ciudadanos participativos.

La participación es vista en conjunto como proceso de transformación, y como principio clave del modelo político de la democracia participativa, escenario donde se plantea la posible formulación, gestión y evaluación de las políticas públicas. La participación ciudadana permite la expresión efectiva de la voluntad general, fundamento último del ejercicio democrático, de la verdadera política, al respecto plantea Wachter & García (2010): “La verdadera política está constituida no por el gobierno sino, como decíamos, por la acción como discurso, por acuerdo y concertación. No es la dominación la que funda y legitima una república, sino la acción consentida por todos, el poder es propiedad de un grupo, nunca de un solo individuo y existe mientras el grupo permanece unido” (p. 19).

En este marco teórico, es posible distinguir tres estrategias destinadas a dar voz a la ciudadanía: la pluralista, la deliberativa y la expansionista, según la tesis de Schneider (2007):

La primera trata de aumentar la interrelación entre los grupos de interés y las representativas, de modo, que los ciudadanos a través de éstos ejerzan un mayor control entre periodos electorales (Kelso 1978, Dahl 1982, Hirst 1994); la segunda postula la creación de ámbitos en los que la ciudadanía puede llegar a definir los intereses de la comunidad mediante la deliberación y la discusión pública, y apunta a la transformación de los ciudadanos mediante la discusión democrática (Elster 1998, Habermas 1993, Cohen 1988, Barber 1984); La tercera sostiene la importancia de expandir las formas democráticas del ámbito político a otros de carácter social o laboral, a fin de evitar que las desigualdades sociales y económicas se transfieran a la esfera política. (Pateman 1970, Bobbio 1984)

Esta investigación retoma esta triple estrategia de la participación y las revisa en las políticas públicas que operan en los tres municipios, ya que la participación ciudadana cuando ocurre, adquiere un sesgo diferencial en función de un conjunto de recursos individuales y/o organizativos. También se revisan las estrategias de la participación porque, por otro lado, rara vez es un fenómeno espontáneo. Desde una mirada relacional, la participación siempre surge de la interacción de los ciudadanos y los movilizadores o líderes políticos. Recuérdese que la igualdad y la efectividad en la toma de decisiones son valores que aún la democracia no ha garantizado, y por ello, en los diferentes movimientos políticos y grupos que se dicen participativos, cada vez es más amplio el reclamo de equidad, tanto para repartir los logros, como a la hora de compartir los fracasos.

Es así como “la participación social, se constituye en una acción estratégica importante en el escenario de lo público, en la medida en que es a través de este proceso que se logran los objetivos propuestos” (Agudelo, 2005 p. 68), la participación social se entiende como un proceso

autónomo, activo, propio de la sociedad, busca fortalecer el sentido democrático de la sociedad, ya que “La democracia se basa, entre otros aspectos, en la voluntad del pueblo libremente expresada para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural y en la plena participación de las personas en todos los aspectos de la vida” (Pardo, 2007, p. 24), y aunque esta visión parezca muy ideal, es la esencia democrática, por tanto, esta investigación parte de la participación así entendida, porque es el escenario que posibilita el debate de intereses diversos, y a veces encontrados, a partir de los cuales se deben construir soluciones de carácter colectivo, que incluyen a todos los actores, movimientos e instituciones de la misma sociedad, y no solamente los intereses de los actores con mayor poder, de ahí que se plantee la relación participación y política pública, la formulación de las políticas públicas implica la participación ciudadana.

1.2 Participación y Política Pública

Esta investigación reconoce que el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado, en principio, para transformar total o parcialmente a la sociedad, también se examinan los resultados y efectos, en tal sentido, la política pública es una construcción social, procesual, “la política pública no existe naturalmente en la realidad, sino que se trata de una construcción social, y de una construcción de un objeto de investigación” (Roth, 2006, p. 28), por lo tanto, el elemento de la participación ciudadana, por el que se indaga, tiene desde este enfoque un camino transitable, es decir, es posible y necesario indagar por la participación en la formulación de las Políticas Públicas, este objeto de investigación es propio del quehacer de la práctica política, y del investigador, tanto en el escenario nacional y en el ámbito local.

Al plantear la investigación la pregunta por la participación en la formulación de las políticas públicas en el ámbito local, se encuentra con un primer elemento de contradicción, en las entrevistas hubo momentos de tensión, sobre todo de parte de los funcionarios públicos, porque al consultarles sobre el proceso de formulación de las políticas públicas, hacen ver esa construcción como algo rígido, comentaban los pasos que se llevaban para formularlas, y por el otro lado se encuentra en la teoría, que la construcción de las políticas públicas no es rígida, como al respecto plantea Pardo (2007):

La construcción de una política pública no sigue un camino rígido de pasos secuenciales, aunque se puedan identificar algunas etapas generales en su construcción. Estas fases son presentadas por Jones, C. (citado por Muller, 2006, p. 56.) así: la identificación del problema; el desarrollo del programa (formulación de métodos y soluciones para contrarrestar el problema); la puesta en marcha o implementación del programa (aplicación de las decisiones); la evaluación y terminación del programa. (p. 32)

¿Qué se entiende por política pública entonces en el contexto de la participación? Esta investigación al indagar por la participación ciudadana en la formulación de las políticas, aborda el concepto del profesor Roth:

Una política pública designa la existencia de un conjunto, conformado por uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (2006, p. 27)

Partir de que la política pública responde a unos objetivos para superar una problemática concreta, o para alcanzar un punto deseado en lo local, o en lo nacional, y que requiere la intervención estatal y el concierto de la sociedad, lleva a considerar claramente los momentos y

estamentos que deben tenerse en cuenta a la hora de implementar una política pública, de analizarla, o en su defecto, el cambio de la misma. Esta investigación encuentra que se cumplen muy bien los pasos de la intervención, por lo menos de una entidad estatal, en la búsqueda de un objetivo respondiendo a una necesidad en lo local, pero por el otro lado, encuentra que la estrategia de participación, el concierto de la sociedad en la formulación de la política pública es mínimo en las políticas analizadas, inclusive en algunas no existe esa participación, estos hallazgos se desarrollaran ampliamente en el segundo capítulo.

Es así como esta investigación sobre la participación en las políticas públicas reconoce la realidad de la sociedad globalizada, en la que se encuentra el conjunto de organizaciones sociales autónomas, en especial las de tipo financiero, que se proyectan al margen de la figura tradicional del Estado, dándose lugar a la emancipación de la figura del soberano del que dependía el interés general, produciéndose la desestatalización de la regulación social, por tanto se da lugar a la sociedad, no solo pos moderna, sino pos estatal, al respecto señala Gómez: “el papel del Estado se reduce a ser un instrumento de coordinación y no de coacción. Todas éstas son las características de la sociedad globalizada actual que es el centro del interés de los analistas de las políticas públicas hoy en día” (2009, p. 204), con ello se clarifica que en el proceso de renovación del Estado, éste va siendo absorbido por la esfera privada, en tal sentido esta investigación acude a la argumentación de De Sousa (2005): “en este marco es donde las fuerzas democráticas deberán luchar por la democracia redistributiva y convertir al Estado en componente del espacio público no estatal. Esta es la transformación del Estado que denomino *Novísimo movimiento social*. La lucha democrática es la lucha por la democratización de las funciones de coordinación” (p. 366). Aquí es donde la indagación por la participación en la formulación, la implementación de las políticas públicas adquiere el sustrato teórico, es en este escenario donde se realiza la

renovación, la transformación o la erosión del Estado democrático, valga señalar al respecto que este proceso de renovación del Estado en estos municipios concretos que intervino esta investigación es un proceso retardado, el Estado sigue siendo el que determina todo, inclusive la esfera de lo privado, el conglomerado financiero y su capacidad de influir en las decisiones que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos, es de poca presencia en estos municipios.

Por tanto, esta investigación plantea como centro del Estado, de la renovación democrática, la participación en las políticas públicas, porque éstas son las respuestas a un programa de gobierno, que tienen como objetivo estimular la participación social, con este fin se retoma la síntesis teórica de lo que se entiende hoy por el análisis de la política pública, que según Pardo (2007) es:

Muller y Surel (citados en Roth Deubel, 2006, p. 26.) consideran que una política pública designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político administrativos coordinados, en principio de objetivos explícitos. Para Muller, (2006, p. 95), las políticas públicas deben analizarse como unos procesos a través de los cuales van a elaborarse las representaciones que una sociedad se da para entender y actuar lo real, tal como ella lo percibe. (p. 29)

Si son procesos que impactan la vida social se entienden las políticas públicas como los actos de quienes tienen autoridad investida de poder público y legitimidad ciudadana frente a un problema social, o en un sector de su competencia; significa la materialización de las decisiones tomadas y proyectadas en términos de acciones que deben generar la solución a problemáticas sociales. Es así como se identifican en las políticas públicas cuatro componentes a saber: contenido, actores, contexto y proceso, integrados a su vez por dos conceptos: los intereses y el poder. Se expresan en la normativa jurídica (Constitución, leyes, decretos, ordenanzas y acuerdos) a través de planes, programas y proyectos, de contratos o de cambios de

comportamiento que se incorporan en la población en calidad de norma. Esta investigación al indagar por el elemento de la participación, en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, amplía los componentes de la políticas públicas, aportando al análisis teórico y a la argumentación del por qué el fracaso de algunas políticas públicas, a la vez que señala posibles caminos en aras de la construcción de lo público.

En esta dirección la formulación de las políticas públicas se deben incluir el conjunto de derechos que garanticen el bienestar colectivo, a partir de un proceso de concertación con los actores, públicos, privados y comunitarios, relacionados con el sector o asunto objeto de dicha política, con el fin de lograr la identificación de propósitos comunes, hacerla viable, factible y sostenible, estos elementos son los que permiten el análisis de la participación. Ésta consideración está en línea con lo que Arendt plantea de responsabilidad política y cívica en aras de la construcción de la *Res-publica*, según Wachter & García, (2010):

Arendt sostiene que si aprehendemos la política en su justa dimensión, en tanto práctica de la responsabilidad cívica, entonces, la persuasión y el diálogo, y no la violencia desgarradora, serían los que dominarían la racionalidad intersubjetiva de los ciudadanos en relación con el ordenamiento institucional de lo político.

De esto se desprende que, para poder construir una verdadera *Res-publica* es necesario asumir –por medio de un debate plural– una filosofía y un lenguaje políticos que coordinen la noción y la práctica de la ciudadanía a partir de la comprensión y defensa de los ideales de la democracia, por medio del aprendizaje cívico de los contenidos de igualdad, libertad y solidaridad. (p. 26)

Por tanto, las acciones del gobierno, encaminadas a impactar la realidad problemática, mediante la formulación de políticas públicas, deben contrastar intereses sociales, políticos y económicos, y articular los esfuerzos de los actores, de las instituciones con uno de los elementos

más importantes que confiere el Estado Social de Derecho, la participación social, entendida como se abordó ampliamente arriba.

Las políticas públicas desde la participación social, se entienden como la posibilidad de enfrentar las medidas excluyentes de la reforma neoliberal de la década de 1980, desde allí, según De Sousa (2005) “los procesos sociales de exclusión predominan, dándose crisis de un modelo de Estado, que en el capitalismo global, con su brazo político, el Consenso de Washington, ha privilegiado la estrategia de acumulación, sometiendo todas las interdependencias a la lógica mercantil” (p. 315), con ello se puso la institucionalidad estatal al servicio de la privatización, privilegiando los intereses del mercado, generando más pobreza, problema que se creía superar con la formulación de las políticas sin revisar el modelo económico adoptado por los Estados nacionales. Las políticas públicas no se consideran como una medida de choque para superar la pobreza; se ven como el resultado de un proceso colectivo, como lo plantea Guarín (2004), “producto de un esfuerzo colectivo donde todos, quienes trabajamos en el gobierno, en la academia, en los barrios, en los hospitales, en las escuelas, tenemos algo que decir y un compromiso que adquirir” (p. 88). Avanzado en esta concepción, donde todos tenemos un compromiso que adquirir, se encuentra en el contexto de Colombia, con la Constituyente de 1991, que las políticas públicas están orientadas en doble dirección: la primera es la descentralización, para la desconcentración de funciones; la segunda, menos desarrollada, es promover la autonomía local.

Asumir esta doble dirección busca la construcción de institucionalidad, por tanto la participación en las políticas públicas es un reto, a propósito dice Acosta (2008):

Constituye un mayor reto en el caso de las políticas sociales, pues éstas son más demandantes de ella en virtud de que enfrentan problemas con características

multidimensionales, como la pobreza, porque tienen un importante componente temporal, e involucran varios actores políticos en diferentes etapas de su implementación. A demás, al pretender ser redistributivas, cruzan límites jurisdiccionales y requieren movilización en todo el territorio. (p. 104)

Las políticas públicas se presentan como el mecanismo mediante el cual, el Estado democratiza la política y lo social en su conjunto, promoviendo los espacios y los canales de comunicación adecuados entre él y los componentes de la Sociedad Civil; en este sentido señala Pardo (2007):

Las políticas, si bien son instrumentos que materializan el quehacer político de los administradores, deben responder al marco establecido para un régimen democrático participativo, de igual manera y en tanto Colombia es un Estado social de derecho, las políticas públicas que proponga la administración deben procurar la mejora de la calidad de vida de los habitantes y estar enmarcadas en el respeto a los derechos humanos. Deben ser participativas, es decir, deben ser ideadas, pensadas, construidas e implementada de la mano con la ciudadanía. Caben allí quienes se ven afectados por la situación que se pretende mejorar o resolver. (p. 33)

Si se da la participación en estos niveles, de manera específica, las políticas sociales permiten e implementan el capital social, determinante para que los espacios de la ciudadanía no sean eliminados, o desfigurados por el poder ejercido desde la institucionalidad estatal, que en definitiva es el que se instala como el gran protagonista de las políticas públicas en las localidades investigadas, mientras que la fuente primaria del desarrollo integral, el capital social no se encuentra fortalecido, ampliado, con capacidad de decisión, según las entrevistas que se realizaron durante esta investigación, como se va a plantear en el siguiente capítulo.

Las situaciones sociales presentes y a futuro de estos pueblos tercermundistas, exigen plantear las políticas sociales de manera más integral, para poder articular las distintas demandas

emanadas de la Sociedad Civil. Por lo tanto, conjugar principios como la universalidad, la solidaridad y la eficiencia, la cohesión social se torna de suma importancia, tanto para mejorar el desarrollo económico de las personas, como para superar la centralidad y dependencia del ente gubernamental, lo que implica la consideración a cerca del poder, que en la presente investigación se plantea desde la concepción de Arendt en *La Condición Humana*, allí se resalta la unidad y la participación del pueblo como fuente del poder, así: “El único factor material, indispensable para la generación de poder es el vivir unido del pueblo { } lo que mantiene al pueblo unido después de que haya pasado el fugaz momento de la acción (lo que hoy día llamamos organización) y lo que, al mismo tiempo, el pueblo mantiene vivo al permanecer unido es el poder” (1998 p. 224). Con esta consideración se requiere seguidamente plantear la relación poder - políticas públicas.

1.3 Políticas públicas y poder

Conceptualizar las políticas públicas, la participación ciudadana, el poder local y entablar esta relación es pertinente para esta investigación, ya que al analizar factores de la práctica política, se entremezclan con las acepciones teóricas, donde se aborda concretamente el concepto de poder. se hace esta relación porque se fundamenta desde la filosofía política la práctica democrática, así, plantear el poder en el contexto de la participación ciudadana conlleva el reconocimiento del ejercicio de la deliberación para buscar el bien social, al respecto, al comentar en Arendt la concepción de poder, Wachter & García, (2010) dicen:

Sólo cuando los sujetos emergen en la arena pública y se encuentran entre iguales, entre pares, y deliberan sobre cuestiones del mundo común que les pertenece dejando atrás la dominación, aplicándose a emprender las acciones que concertadamente se han propuesto

realizar, podrán ejercer lo que Arendt define como “poder”, a saber, la capacidad que puede asumir un grupo que desee generar libertad para mayor felicidad pública. (p. 18)

Las políticas públicas forman parte del qué hacer del Estado, desde la puesta en práctica de planes hasta la omisión de los mismos ante las demandas sociales. De cualquier forma es posible establecer una conceptualización más o menos consensuada, de que lo político y la política se refiere a principios de un determinado gobierno, orientada para atender fines en una población específica. O sea, es un medio para llegar a una determinada meta económica social en un territorio determinado; indagar por la participación en las políticas públicas implica observar la ejecución de las mismas, lo que en definitiva es observar el ejercicio del poder local, y que esta investigación tiene en cuenta, a la par que transita por los dos momentos que tiene la ejecución de la política pública: un discurso, o sea una forma de cómo transformar una demanda en un propósito de acción y de registro de la agenda de decisiones de un gobierno; y una práctica, que es una forma para que los diferentes actores que se interrelacionan, formulen sus problemas, exijan soluciones, instrumentos y materialicen la política, en definitiva se plantea el ejercicio del poder.

Es en la práctica política donde se inscriben la participación ciudadana y el poder local, como elementos sustantivos. Se considera que estos dos conceptos no son válidos sin tener en cuenta que la democracia es un sistema que fomenta la creación de espacios donde estos se desarrollan y practican. Al respecto, después de plantear la diferencia entre políticas gubernamentales y públicas, donde las segundas trascienden las primeras, resaltando el ejercicio del poder en el contexto local, y acatando el desarrollo de la escuela pluralista, plantea Sáenz (2000): “solo se habla de políticas públicas si la materia en cuestión admite una participación ciudadana amplia y directa, aunque se detecta en la teoría del Estado falta de estudio de las

políticas públicas en relación con el poder, tanto en México como en la tradición de Estados Unidos” (p. 236), tradición de la cual ha bebido el proceso democrático latinoamericano y el colombiano en particular. Es así como en esta investigación se resalta la relación de políticas públicas y poder, encausando la argumentación en la filosofía política, como lo plantean Wachter & García, (2010): “La vida política aparece por medio de un contrato social horizontal fundado en la libre asociación, y unido por el principio de reciprocidad por medio de promesas mutuas. Ese poder político se funda y sostiene mediante la participación espontánea de los ciudadanos, asociaciones o consejos populares federados en forma horizontal y escalonada” (p. 12). Al considerar la relación políticas públicas y poder, como ejercicio de la participación, implica la siguiente indagación ¿Hasta dónde puede llegar la participación ciudadana en la toma de decisiones? al respecto señala Pardo:

En efecto, la participación ciudadana se presenta en diferentes niveles: información, consulta, iniciativa, control social, concertación, decisión y gestión en los procesos. Si bien todos ellos implican lógicas de participación no todos llegan a los mismos resultados. Se precisa entonces la incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones bajo diferentes formas (debate público, iniciativa, consulta, presión social). Por otro lado, es imprescindible tener un Estado vigilante con el fin de evitar que aquellos dotados de mejores condiciones para incidir en la toma de decisiones, logren la protección de sus intereses en desmedro de otros grupos de personas en condiciones desfavorables o de desventaja. (2007, p. 55)

Resaltando el papel del Estado, en la regulación de la participación y en su favorecimiento para conservar los bienes públicos, implica en la relación políticas públicas - poder, la argumentación respecto de la descentralización, que no es el tema principal, pero no deja de ser trascendental desde el punto de vista político-administrativo, como proceso que afecta no tanto la forma jurídica del Estado, entendida como la forma en que se organiza el poder del Estado, sino

la manera en el que los distintos órganos estatales ejercen el poder y las relaciones entre ellos, además, la descentralización puede concretarse en distintas fórmulas institucionales, no tanto en las agencias, o en los ministerios, sino en el municipio, escenario central donde ha centrado el análisis la presente investigación, al respecto se tiene que, “principalmente es en el municipio, como el ente con personalidad jurídica propia y dotado de autonomía, que no depende jerárquicamente de otro en el ejercicio de sus funciones, porque cuenta con patrimonio propio, sus autoridades son electas popularmente por la ciudadanía y respaldados y/o legitimados por los habitantes locales” (Pérez 2002); por tanto es en el contexto de la descentralización donde se favorece el surgimiento y la implementación de las políticas públicas con participación social .

Es sabido que las circunstancias históricas no han favorecido la participación ciudadana, ya sea por posiciones ideológicas, económicas y/o sociales, y que siempre se han impuesto los parámetros de su accionar, el conjunto social ha estado al margen del ejercicio del poder, de la toma de decisiones en el escenario de lo local. En la actualidad, los cambios propiciados a nivel mundial en cuanto a la redefinición del papel del Estado en todos los niveles, han creado un campo especial para promover, favorecer y hacer real la participación ciudadana, especialmente desde los gobiernos locales, y para desarrollar estos principios marco del papel del Estado es que esta investigación indaga por la participación en el escenario local.

Se habla de un nuevo modelo de administración pública, nuevas formas de participación ciudadana, un verdadero y real acercamiento de gobernantes y gobernados, es decir, una modernización del Estado, no entendida como la tecnologización del aparato público, sino, de la participación ciudadana en la identificación de problemas, la coordinación con la administración pública y privada para la búsqueda de solución, acorde a las realidades locales y no hacia un

modelo único. En definitiva se revisa, con este análisis, el espíritu de la democracia participativa, que según Pardo (2007) significa:

Una oportunidad para que mayor número de personas se vinculen a los debates que comprometen sus intereses y los de la colectividad. Es también una manera para que los seres humanos se cualifiquen en el manejo de los asuntos públicos. Quienes utilizan otros mecanismos de participación diferentes al voto no comparten necesariamente las mismas ideologías y pueden pertenecer a grupos sociales, económicos, culturales o étnicos. Actúan así como elementos dinamizadores de la democracia y de la concreción del pluralismo consagrado en la Carta Política. Entre mayor sea la diversidad de quienes participen, mayor es la oportunidad del colectivo de enriquecerse con otros puntos de vista y otras problemáticas que no necesariamente se encuentran asociadas a su entorno inmediato. (p. 44)

Lo que se busca es una redefinición del papel de los gobiernos locales en los temas de descentralización y participación ciudadana en los organismos estatales, autónomos, con responsabilidad y presencia, tanto en lo urbano como en lo rural, para que se coordinen las acciones que permitan una vida más digna y más justa para todos, fortaleciendo así el sistema político, la gobernanza.

La participación ciudadana fortalecerá el poder local, con lo cual el régimen político será más democrático, las políticas públicas tendrán un mayor grado de legitimidad, porque recogerán las demandas más ingentes y las incorporarán en el plano nacional. También significa acercar el poder de decisión hacia lo local, ello con una perspectiva de desarrollo de manera sostenible y sustentable, lo que implica de entrada, que en el ejercicio del poder asista la organización social, según Wachter & García (2010) es en lo que consiste la práctica política: “la *praxis* política tiene que arraigarse en aquellas estructuras de la opinión pública capaces de captar los problemas más críticos de la comunidad y lograr que estos sean concientizados por vastos sectores de la

población. En ello radica, toda esperanza normativa, la cual, obviamente, depende de la formación de *virtudes públicas* en la mayoría de los ciudadanos” (p. 25), en este contexto, el tercer capítulo de esta tesis al plantear la propuesta, enumera acciones y prácticas plurales, para lograr en lo local políticas públicas con participación. Ello hace necesario formar para la participación, formar ciudadanos virtuosos, profundizar en el sentido del bien común y valoración de lo público, así este trabajo académico aporta al desafío actual que implica construir el Estado democrático.

Las políticas públicas con participación ciudadana permiten la implementación y el logro de las virtudes públicas, éste es un desafío para los municipios, especialmente para la consecución de objetivos estratégicos, siempre y cuando estén abiertos a la participación ciudadana y pretendan fortalecer el poder local. Es allí el espacio donde se planifica o se simula la participación ciudadana, si el municipio está comprometido, tanto en la demanda como en la ejecución de los planes, programas y proyectos, se podrá fortalecer la autonomía municipal, garantizar las pautas de relacionamiento entre autoridades y ciudadanos, que los inserte al proceso de empoderamiento ciudadano en lo municipal, departamental y nacional. En estas condiciones, la participación ciudadana se hace de imperiosa necesidad, con el fin de contar con mecanismos reales para asegurar que las demandas priorizadas se conviertan de planes, programas y proyectos a políticas públicas municipales y nacionales, donde todos los actores interactúan para su ejecución y su beneficio. Es así como en el estudio de políticas públicas o políticas de gobierno, recordando que es en Estados Unidos donde primero se habla de políticas públicas, se plantea que unas son del talente del representante elegido, mientras en otras, de tipo local, sí es posible la participación de la comunidad, al respecto señala Canto (2000):

Hablamos de políticas públicas tanto si la materia en cuestión admite una participación ciudadana amplia y directa (por ejemplo algún asunto municipal), como de cuestiones donde tal participación será de suyo más restringida o incluso no será posible en absoluto, como la política fiscal, cuya discusión y aprobación está reservada a los representantes electos (y en cuyo caso es impensable la acción amplia y directa de los ciudadanos) o la política exterior, o la monetaria, o la de defensa. (p. 236)

Al reconocer que las políticas públicas con participación directa de la comunidad son posibles, de manera particular en la vida municipal, se amplía la argumentación entorno a la relación entre desarrollo local y políticas públicas, por esto, el siguiente capítulo registra el resultado de la indagación a líderes municipales, sobre la participación ciudadana en las políticas públicas en los municipios y si están posibilitando el desarrollo o no.

1.4 Políticas públicas y desarrollo local

Reconociendo la evolución que ha tenido el tema del desarrollo, especialmente en las últimas tres décadas, partiendo del concepto de desarrollo humano, el endógeno, el exógeno, se llega al concepto de desarrollo local, la investigación asume el tema del desarrollo local, que implica, según Gallicchio (2008): “la construcción de capital social, gobernanza y desarrollo económico” (p. 45). Centrando la mirada desde el capital social, éste surge en las redes de relación que se originan en una comunidad, al plantearse la investigación el tema de la participación en las políticas públicas se está dirigiendo el ejercicio académico a la revisión de la vida de los pueblos, se trata de captar desde la misma comunidad, si las políticas públicas están respondiendo a las necesidades de la comunidad, y máxime, las políticas sociales que son las que se han analizado en este trabajo, por tal motivo, recogiendo la tradición conceptual entorno al desarrollo local, según Enríquez (1997) se describen las siguientes implicaciones:

Los individuos entran en proceso de concertación en el territorio determinado, hay participación creadora en un proyecto común, que involucra la generación de crecimiento económico, social, cultural. Se consideran los elementos ecológicos, el enfoque de género, equidad, equilibrio espacial. Se trata en definitiva de elevar la calidad de vida de cada ciudadano. Con ello se contribuye al desarrollo del país, se enfrenta el reto de la globalización y la economía internacional. (p. 61)

En esta dirección, el desarrollo local es fruto de la participación, así las cosas, el análisis de la formulación de las políticas públicas con participación de la comunidad en el Suroeste Cercano Antioqueño, menciona los tres enfoques teóricos que las agrupan en: centradas en el Estado, en la sociedad y mixtas, resaltando al Estado como su principal garante, en este sentido, se hace pertinente el aporte del profesor Roth (2006) con su obra, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, al defender la hipótesis de que hoy en día, la constitución del análisis de las políticas públicas, como ciencia del Estado en acción, es un proceso de construcción de una sociedad post estatal, que pone en evidencia la necesidad de una nueva forma de gobierno, más adaptada al contexto, este modo de análisis enriquece esta investigación, porque con ello se sintoniza de inmediato en la visión del Estado en construcción, en la búsqueda del desarrollo local y sobre todo posibilitando la participación ciudadana.

Con el gobierno adaptado al contexto de lo post estatal, la gestión local se plantea de cara al paradigma del desarrollo local, como proceso más sociopolítico que económico en sentido estricto, así lo plantea Gallicchio (2007): “Los desafíos son más políticos, de articulación, de actores y capital social, que meramente de gestión local o de proyectos productivos, pensar y actuar en clave de desarrollo local aborda tres elementos: gobernanza, desarrollo económico y capital social” (p. 37). Al revisar la participación en las políticas públicas se está

analizando principalmente si hay desarrollo social, que es lo que conlleva la participación ciudadana a los escenarios del poder local.

En otra dirección, al analizar el concepto de desarrollo local lleva a mirar la legitimidad de las políticas, pues éstas reflejan las normas, las redes y las organizaciones con las que la gente accede al poder, a los recursos, y a través de los cuales, se toman decisiones colectivas, se formulan las soluciones a las problemáticas sociales y estructurales en un territorio, que en esta investigación comprende tres municipios del Suroeste Cercano Antioqueño.

La participación se tiene aquí como elemento central en la generación del capital social, “que enfatiza en la construcción de redes de confianza, reciprocidad, interacción, apoyo mutuo, y los vínculos entre individuos y organizaciones sociales. A partir de los noventa, este concepto se basa en contribuciones clave como Bourdieu, Coleman y Putnam” (Gallicchio 2007, p. 49); el capital social es la fuente de todos los otros capitales, porque implica la cooperación y la articulación de los individuos y las organizaciones, en la construcción de lo común. Las políticas públicas construyen el bien público, que tiene como raíz la participación, es decir, se realiza el espíritu de lo democrático, y al revisar participación en las políticas públicas de los municipios de Amagá, Fredonia y Santa Bárbara, se encuentra que los ciudadanos no están presentes, y la participación de organizaciones sociales es mínima, esto se ampliará en el segundo capítulo.

La investigación en este primer momento evidencia lo democrático entendido en doble vía: “de un lado el máximo posible de participación de los ciudadanos en la dirección de la vida pública, y de segundo, la democracia entendida como un gobierno de elites, a las que los ciudadanos otorgan el poder de decidir” (Cortina 1998). Cabe señalar que la democracia moralmente deseable y legítima no se reduce a un mero mecanismo: consiste en un modelo de

organización social basado en el reconocimiento de la autonomía de los individuos, de los derechos fruto de la capacidad auto legisladora, y en el reconocimiento de que la dirección de la vida comunitaria como resultado de la igual participación de todos, expresada en una voluntad común. El respeto a la autonomía individual y colectiva sólo se adquiere en una forma de vida participativa que ayuda a desarrollar el sentido de la justicia, de lo común y el bien público, que es lo que se busca con formulación, análisis de políticas públicas participativamente. Así la gestión pública local debe ir más allá de lo tradicional que es prestar servicios e infraestructura básica, como lo plantea Acosta (2008): “es necesario fortalecer la reflexión sobre las posibilidades de construir instituciones que se conviertan en espacio de formalización de los acuerdos público-privados en materia de políticas de desarrollo, y articularlos a los avances en descentralización político administrativa y de políticas sociales” (p. 99).

Esta investigación aporta en esta línea de reflexión, porque, a partir de la indagación y la visibilización de la participación en las políticas públicas en lo local, se contribuye a la construcción de escenarios que posibilitan el avance en la articulación entre teoría y práctica, revisa el estado de la cuestión y formula estrategias que permitan realmente la participación ciudadana, por tanto se pasa ahora al trabajo de campo, en el que se registra la información recogida en las entrevistas, los documentos revisados que muestran la participan en lo local y se presentan los resultados de la indagación a la comunidad.

LA PARTICIPACIÓN EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS MUNICIPIOS DEL SUROESTE CERCANO ANTIOQUEÑO

En este capítulo se tiene la descripción jurídica de lo que en Colombia se entiende por participación ciudadana, teniendo como fuente la Constitución Política, algunas Sentencias de las

Altas Cortes y los documentos del orden nacional y local, además, se resaltan elementos de tipo legal que plantean el derecho a la participación y su establecimiento como derecho fundamental.

En segundo lugar se rastrea en cada uno de los planes de desarrollo de los municipios, para el periodo 2008-2011, lo que plasmaron los gobernantes en el tema de la participación, resaltándose que los tres planes de desarrollo le dan prioridad, pero ninguno plantea la necesidad o el interés por lograr en el municipio la política pública de participación, como si se tuvo ya en Bogotá (Pardo 2007).

En un tercer momento se publica la información recopilada en las entrevistas, se parte de los criterios con los que se escogieron los entrevistados, las preguntas realizadas y la descripción detallada de las respuestas ofrecidas por cada municipio, además, se cuenta con las gráficas que presentan los principales hallazgos, de forma detallada y en porcentajes, para posteriormente presentar la interpretación de la información a la luz de la argumentación teórica que se ha expuesto, dando lugar a la presentación de la propuesta que se formula en el tercer capítulo.

2.1 Fundamentación jurídica de la participación en Colombia y en los municipios.

El proceso de consolidación de la democracia colombiana a finales del siglo XX con la promulgación de la Constitución Política de 1.991 implicó la acción de diversos sectores sociales, en donde están algunos líderes de los partidos tradicionales, la prensa, la Iglesia Católica, un sector de la izquierda, así se fue generando en la política nacional una apertura, que desencadenó en la construcción del Estado social y de derecho, que aún está en proceso de consolidación.

Aunque había regímenes de partidos y ya se daban las elecciones de alcaldes por voto popular, la estructura del Estado cambió, pero cambió no desde el ente gubernamental como tal, sino desde el concierto de múltiples actores e iniciativas políticas y ciudadanas, en palabras de

Vargas (2009): “ese proceso no era producto de una obra gratuita o una acción espontánea de las élites gobernantes, sino el resultado de luchas, de presiones, de negociaciones y de cambios operados en todos los actores políticos del país” (p. 143). se dan los primeros pasos a la democracia participativa. Es aquí donde esta investigación, al terminar la primera década del siglo XXI y en los doscientos años de la formación del Estado Colombiano, como nación libre e independiente, pretende animar en el proceso de consolidación de la democracia participativa, examinando la incidencia ciudadana en la formulación de las políticas públicas, elemento fundamental para el régimen político colombiano, de manera particular local, el municipio. Es aquí donde el análisis centra la mirada y pretende ubicar los aportes de los estudios políticos, reconociendo que es al Estado a quien le corresponde en primer lugar facilitar y tutelar la participación, como argumenta Pardo (2007):

Es labor del Estado facilitar que la democracia participativa sea una realidad sin pretender por ello incidir, tutelar o coartar la autonomía y opinión de las personas u organizaciones sociales. Debe también entenderse que las vías de expresión de la comunidad no serán necesariamente aquellos procesos, procedimientos señalados por las entidades que apoyan la formación ciudadana en temas relacionados con el derecho a la participación. (p. 61)

Indagar por este proceso en la región del Suroeste Cercano Antioqueño aporta a la academia, a las comunidades, para contemplar nuevos horizontes de justicia, democracia, a la vez, implementar el imperativo Constitucional, como lo resalta en los primeros Artículos la Constitución Colombiana de 1.991 en los siguientes términos:

Artículo 1. Colombia *es* un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

La Constitución es amplia en su consideración de los espacios de participación y el poder de decisión que confiere a los ciudadanos, en tal sentido artículos relacionados son: 3. 37. 38. 40. 95. 103. 105. 106. 107. 112. 311. 334. 339.340. 350. 363. 366. No compete aquí ahondar en cada uno de ellos, se muestra que desde el contexto nacional se pide y se marca la ruta para que la política pública en el gobierno local sea formulada con el criterio de participación ciudadana.

Para conocer el avance de la democracia participativa en Colombia, se resalta el trabajo de Echeverri (2010, p. 63) donde se analiza el concepto mismo de democracia participativa y las principales características de los mecanismos previstos en la Constitución de 1991, la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana, Ley 134 de 1994, las Leyes Estatutarias 131 de 1994, 741 de 2002 (modificatoria de la 131/94) y 850 de 2003, citando a Bobbio, particularmente, su obra *El futuro de la democracia*, y que tiene en cuenta la Corte Constitucional en las Sentencia C-180 de abril 14 de 1994, C-179/2002 y después de mencionar 38 Artículos de la Constitución Política de 1991, el Preámbulo donde se da el marco democrático y participativo de la Nación, concluye acerca del modelo participativo y del representativo, en los siguientes términos: “en

realidad tales modelos no son excluyentes sino que están imbricados en constante relación de complementariedad” (Echeverri, 2010, p. 67).

La democracia participativa encuentra como fundamento y base sobre la que se levantan las instituciones que le darán vida en Colombia, el concepto de soberanía popular. Este concepto enmarca el camino para que el modelo participativo y el representativo se complementen desde la base, al respecto escribe Guevara (2009): “es desde ésta, es decir, desde la consolidación de la soberanía popular lo que implicó fortalecer las instituciones representativas existentes e introducir unas nuevas; lo que permite asegurar que la democracia participativa colombiana en ningún momento se opone a la representativa sino que, por el contrario, se complementa con ella” (p. 19). Aun así, con esta claridad teórica, en el proceso participativo como proceso de dominación, el cual consiste en el control sobre los actores y los espacios para la participación, en el caso colombiano, sigue planteándose la relación clientelista, el control sobre la información, pues en la población se identifica claramente, como lo arrojó el trabajo de campo de esta investigación, se carece del conocimiento de los mecanismos y canales de participación, por

tanto, los que participan lo hacen a nivel personal, y los administradores públicos organizan los grupos de acuerdo a sus intereses, el municipio como lugar central y fuente de la participación, sigue siendo lo que ha sido, un espacio de dominación de élites, en este sentido plantea Guevara (2009) que “el municipio sigue siendo un vehículo de dominación oligárquica, sigue siendo un instrumento de dominación” (p. 43), además, concluye este autor en su trabajo que “el Estado al ser el que permite la participación, el que informa y convoca, hace que tanto la esfera estatal como la social vayan siendo desfiguradas y debilitan su autonomía” (p. 50). Al respecto se ve que la percepción que se tiene sobre la participación en el Estado Colombiano, está en aras de la dominación, pero es claro que los hallazgos de esta investigación aporta nuevos

elementos para sonar la alarma, renovar el interés por los mecanismos de participación, aquí se dan aportes que esclarecen el panorama del estudio sobre lo político desde las políticas gubernamentales, la democracia representativa y su complementariedad con el modelo participativo.

Es evidente que en la esfera de lo político electoral la participación se presenta como dominación estatal, pero en esta investigación se busca que las políticas públicas con participación de la ciudadanía procuren la transformación social, y a nivel local es donde se inicia el proceso, que se cambie la forma de elaborar la política pública, este proceso en el contexto nacional ha implicado unos parámetros consistentes en:

En Colombia para que se dé un cambio en una política es necesario: el tema sea inscrito en la agenda de instancias internacionales, y en particular, en las que otorgan financiamiento; la situación interna sea lo suficientemente crítica como para que el gobierno tenga la voluntad y la capacidad de realizar el cambio, y sea, además, capaz de imponer el cambio constitucional que legitime los nuevos valores en los cuales se apoya el cambio; exista un modelo institucional alternativo de gestión. (Gómez, 2009, p. 204.).

También se reconoce que los mecanismos de participación son amplios y que es a través de transitar por ellos que se procura el cambio en la formulación de las políticas públicas, este recorrido implica la iniciativa popular, legislativa y normativa, Referendo, Consulta Popular, Plebiscito, Cabildo Abierto, Revocatoria del mandato y por último se desarrolla “el intrincado camino para la regulación de las veedurías ciudadanas como forma de participación” (Echeverri, 2010, p. 77), se anota que las veedurías son abordadas por el legislador mediante Ley ordinaria, Ley 563 de 2000, además el Congreso de la República aprobó la Ley Estatutaria de Veedurías Ciudadanas mediante Ley 850 de 2003 y cuenta con la Sentencia C-292 de 2003; la norma establece que la participación local estaría centrada en estos órganos que serían los que hacen

efectiva la participación ciudadana en la toma de decisiones en los asuntos colectivos que afectan a la población y en el seguimiento a los proyectos de inversión.

Esta investigación señala que la participación ciudadana y plural, no puede quedar reducida solo a las veedurías, que para el contexto municipal de la región, claramente se ve que son órganos poco operativos, se quedan en el ámbito de ente vigilante, o en varios casos, como se pudo establecer en diálogos con veedores, son órganos que han sido constituidos con el interés solo de los mismos gobernantes, por tanto, carecen de la autonomía, son figuras para llenar un requisito gubernamental y no para potenciar la participación ciudadana. Por tanto, esta investigación resalta como fuente de real participación ciudadana efectiva, establecer la formulación de la política pública con representantes de diverso matiz, no sólo los elegidos por voto popular para los cargos públicos gubernamentales y sus delegados, sino que también se genere la real participación de todos aquellos líderes de la vida social, hasta llegar a una cultura de participación plena, directa en los asuntos que atañen a todos y que son del resorte de lo público. La propuesta que veremos en el próximo capítulo y fruto de esta investigación es la de

democratizar las políticas públicas, porque estas se presentan como ese vehículo para avanzar en la construcción de la democracia participativa. En tal sentido, al concluir su trabajo de revisión de la participación en Colombia (Echeverri, 2010, p. 84), con motivo de los 10 años de la Constitución Nacional, plantea como conclusión:

A lo largo de esta década, la democracia participativa sufrió su propio proceso de secularización; dejó de ser épica, mesiánica y salvificadora, hoy se la mira con una muy saludable incertidumbre y quizá de una manera más realista; identificando sus ventajas y sus limitaciones, entendiendo que su expansión no es ascendente y globalizante, sino que está atada a los ciclos de movilización social y que presenta un desarrollo desigual en las localidades y en las regiones. (p. 84)

En suma se reconoce que la democracia participativa ha dejado de ser el tópico de la participación política y hay un desencanto, una desesperanza que es saludable para el proceso democrático, para el equilibrio de los poderes, que en Colombia está diseñado mediante la participación de los diferentes órganos, el trabajo *El equilibrio de poderes ante la reelección en Colombia*, además de ofrecer un amplio y vigente panorama de pesos y contrapesos, resalta la participación como elemento central en el equilibrio de los poderes, y argumenta que con la Constitución de 1.991 la participación fue ampliada, pero ello no quiere decir que carezca de límites, así:

Con la inclusión en la Constitución de nuevos mecanismos mediante los cuales se ampliaría el derecho a la participación en el país, adicional al voto se dio categoría Constitucional al plebiscito, al referendo, a la consulta popular, al cabildo abierto, a la iniciativa legislativa y a la revocatoria del mandato. Sin embargo, pese a la ampliación de estos canales de participación, la Constitución fue taxativa en establecer que aquellos mecanismos que tuvieran facultades de reforma constitucional, e incluso la misma iniciativa legislativa, debían pasar por el filtro del Congreso de la República, asignándole así una función de garante del ejercicio de la participación en Colombia. Con ello, se consagra el desarrollo de una democracia participativa y representativa, no directa o plebiscitaria, además se hace énfasis en la importancia del respeto a los principios del Estado de Derecho, del equilibrio de los poderes públicos, y del fortalecimiento institucional. (Clavijo & Morera, 2010 p. 7)

Con este diseño del Estado participativo, las políticas públicas adquieren el carácter de mecanismo para hacer posible y real la participación local en los asuntos que los afecta a todos, estableciéndose el Estado Social y de Derecho, donde es determinante la acción ciudadana. Con la aparición del Estado Social de Derecho, se exigió de los órganos estatales un obrar más activo y por supuesto positivo, frente a las necesidades de la sociedad. A su vez, la Constitución Política de Colombia de 1.991, –vale decir que sin haber consolidado su estatus como Estado de Derecho

– pasó a ser Estado Social de Derecho, lo que demandaba la asunción de nuevos papales, roles, obligaciones y la amplitud de su catálogo funcional, como se recordó arriba, en aras de “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (Constitución Política de Colombia, Art. 2), y menciona explícitamente la Carta Magna que los gobernantes son los responsables (Art. 2), además, dispuso en el Preámbulo el derecho a la participación, el cual afirma la existencia de un marco jurídico, democrático y participativo, al respecto, Carrero & Pilar (2007), plantean que “el marco legal ampara el ejercicio del derecho a la participación, amplio y generoso, es un derrotero del accionar del Estado, no es suficiente para resolver los problemas de inequidad y acceso a los bienes y servicios del Estado. Hace falta una actitud decidida del administrador para lograr mejora real de las condiciones de vida de los asociados” (p. 37). Este marco jurídico, el cual fue posteriormente apoyado por varios artículos, se pueden resaltar el 23, derecho de petición, el cuál es el primer canal de comunicación entre los administrados y la administración, y el 270 que permite control en la gestión pública; así mismo a lo largo de los años se han promulgado diversas leyes que llevan inmersas el derecho de participación como son el Decreto 2591 de 1991, Decreto 306 de 1992, Decreto 1382 de 2000, los cuales reglamentan el artículo 86 Constitucional, la Tutela, mecanismo que hace parte de las herramientas a las cuales puede acceder toda persona que vea vulnerado, amenazado o conculcado un derecho fundamental; se menciona este articulado porque se quiere enfatizar en la participación como derecho fundamental. por otra parte del derecho de participación también se puede explicar desde la prerrogativa constitucional que le ha permitido a las personas tener iniciativa legislativa y normativa ejercido por un grupo de ciudadanos, acorde a las directrices constitucionales y legales, el cual lo faculta para presentar un proyecto de ley ante el Congreso de la República, un

proyecto de ordenanza ante la Asamblea Departamental, o un proyecto de acuerdo ante el Concejo Municipal.

Pero no sólo se habla de este derecho desde la óptica Constitucional y Legal, este derecho ha sido reconocido por las Altas Cortes mediante la Jurisprudencia, que no es más que la manifestación de las cortes de instancia en sentir de la explicación de la ley ordinaria- regla que hace el legislador- o que llena vacíos que tiene la ley ordinaria; en otro sentido la Jurisprudencia es un criterio judicial uniforme proferido por los tribunales de una jurisdicción específica que resuelven un problema jurídico específico o que interpretan la norma con una intención vinculante, es decir resuelve dos problemas: a) Interpretar la ley y b) llenar vacíos; ésta obliga y tiene precedente, pero el juez se puede apartar por excepción de inconstitucionalidad con fuerza normativa - desde lo jurídico- que a su vez puede crear precedente jurisprudencial(Sentencia 23 de Enero de 2003. Corte Suprema de Justicia). la Corte realza el derecho de participación, se plantea aquí el caso del tema de los indígenas, comunidad que logra ser reconocida y se defiende su participación en diferentes programas y proyectos, desde el reconocimiento de minoría étnica, hasta en los proyectos de explotación petrolera que acontece en su territorio, como se menciona a continuación en los siguientes casos, y que son ilustrativos para seguir posibilitando la participación ciudadana como derecho fundamental en los municipios que se han escogido para esta investigación. Ahora se profundiza en el derecho fundamental de la participación desde los casos de los indígenas, quienes han logrado esta estructura de participación política, inclusive para el tema minero energético, explotación de recursos naturales, mientras que en los municipios donde se desarrolló esta investigación no hay vestigios de una participación de este nivel. Este recorrido por el caso de la participación de los indígenas se hace a modo de visibilizar la participación.

El primero caso que tiene que ver con el tema de participación y la estructura que se ha creado desde ella para y con los indígenas, es lo que tiene que ver con su condición de minoría étnica, ha sido protegida por la Constitución, mediante el artículo 7 el cual reconoce y protege la diversidad étnica de la nación, seguidamente el artículo 246 les da autoridad y jurisdicción especial, pero ella debe ser entendida desde varios puntos de vista, de la autonomía administrativa, la financiera, la política, la fiscal, la jurídica; y en este sentido se ha obligado al Estado a ejercer una consulta previa, la cual debe ejecutarse antes de tomar medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarlos directamente, ello con el fin de proteger su integridad cultural, social, económica y así garantizar su derecho a la participación; así e impregnado de este pensamiento se desarrolla la Sentencia SU 039 de 1997 la cuál recoge los derechos fundamentales de la comunidad indígena (Sentencia SU 039 de 1997 Referencia: Expediente T-84771), y se instauró teniendo en cuenta que en el año de 1992 la Sociedad Occidental de Colombia, Inc., con base en un contrato de asociación celebrado con Ecopetrol, para la explotación de hidrocarburos en el país, inició ante el INDERENA los trámites necesarios destinados a obtener la correspondiente licencia ambiental, requerida para poder adelantar exploraciones sísmicas, en desarrollo del proyecto conocido como "Explotación Sísmica Bloque Samore", que le permitiera constatar la existencia de pozos o yacimientos petroleros, en una zona que comprende los municipios de Saravena, Tame y Fortul en el departamento de Arauca, Cubará en el departamento de Boyacá, y Toledo en el departamento Norte de Santander, con una extensión aproximada de 208.934 hectáreas, dentro de la cual se encuentran resguardos indígenas y parques naturales (Sentencia SU 039 de 1997. Referencia: Expediente T-84771. Antecedentes, hecho 1).

Así las cosas el Ministerio del Medio Ambiente como consulta previa, para los efectos de la expedición de la licencia ambiental, tuvo como tal la reunión que sostuvieron algunos miembros de la comunidad U'wa los días diez y once de enero de 1995 en la ciudad de Arauca, con participación de representantes de los Ministerios de Minas y Energía, del Medio Ambiente, y de las empresas Ecopetrol y la Occidental de Colombia Inc. y, en tal virtud, procedió a expedir la resolución No. 110 de febrero 3 de 1995, mediante la cual se otorgó dicha licencia (Sentencia SU 039 de 1997. Referencia: Expediente T-84771. Antecedentes, hecho 1.5).

Si bien, no era procedente la expedición de la licencia ambiental, porque la aludida reunión no puede considerarse como válida para efectos de la participación de la comunidad que tanto la Constitución como las normas ambientales y la legislación indígena exigen cuando se trata de adoptar decisiones relativas a la explotación de recursos naturales en los territorios indígenas (Sentencia SU 039 de 1997. Referencia: Expediente T-84771. Antecedentes, hecho 1.6), en este caso la Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse acorde al derecho de participación.

La Constitución en diferentes normas alude a la participación ciudadana que ofrece diferentes modalidades (Preámbulo, arts. 1, 2, 40, 79, 103, entre otros), por lo tanto, la única forma de participación no es la política representativa. A juicio de la Corte, la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho o la circunstancia observada en el sentido de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las

comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social. De este modo la participación no se reduce meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados con la autorización de la licencia ambiental (arts. 14 y 35 del C.C.A., 69, 70, 72 y 76 de la ley 99 de 1993), sino que tiene una significación mayor por los altos intereses que ella busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas comunidades.

El derecho de participación de la comunidad indígena como derecho fundamental (art. 40-2 C.P.), tiene un reforzamiento en el Convenio número 169, aprobado por la ley 21 de 1991, el cual está destinado a asegurar los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, como medio para asegurar su subsistencia como grupos humanos. De este modo, el citado Convenio, que hace parte del ordenamiento jurídico en virtud de los arts. 93 y 94 de la Constitución, integra junto con la aludida norma un bloque de constitucionalidad que tiende a asegurar y hacer efectiva dicha participación (Sentencia SU 039 de 1997. Referencia: Expediente T-84771).

Finalmente, en la decisión la Corte ordenó que se realizara dentro de los treinta días hábiles siguientes la consulta, para asegurar el derecho de participación de la Comunidad Indígena, pues si bien es sabido ellos al tener la autonomía jurídica y administrativa, son los llamados a crear y revisar medidas que puedan afectarlos en su integridad, y ello no es más que un claro ejemplo de participación para la construcción de una política pública en su grupo étnico en colaboración con organismos del Estado. En este hilo de ideas y acorde con la tendencia de tener el Derecho de Participación como Derecho Fundamental, la sentencia C 891 de 2002, hace una evaluación de lo anterior:

En procura de la materialización del derecho a participar en las decisiones que afectan o puedan llegar a afectar los legítimos intereses y derechos de los habitantes del país, le corresponde a las entidades estatales suministrarle a las personas oportunamente toda la información que no goce de reserva constitucional o legal; advirtiéndole sí, que esta información oficial debe ser completa, consistente, coherente, verificable, comparable, contextualizada, diáfana y siempre oportuna. Desde luego que el derecho a la información así servido se convierte en poderoso instrumento de reflexión-acción tanto individual como colectiva, en el entendido de que las autoridades estatales, a más de esa información, deben asumir la promoción, creación y fomento de las condiciones idóneas a la discusión pública de los temas pertinentes; recordando a la vez que la participación ciudadana en esos ámbitos de discusión constructiva supone el recíproco respeto de los criterios expuestos por los interlocutores institucionales y privados, pero no pasivamente, sino reedificando mutuamente sobre la comprensión de lo ya examinado y depurado de manera concertada, al tiempo que la diferencia y pluralidad de opiniones actualizan su poder constructivo en el suceso democrático. (Sentencia C-891/02. Corte Constitucional)

En este sentido es el Estado el que se obliga a crear y permitir el acceso a los canales y medios institucionales para asegurar la concreción del derecho de participación; para ello debe recrear los escenarios y brindar la información pertinente, para que lo mencionado pueda realizarse efectivamente y en consecuencia no se encuentre vulnerado su derecho que como había antes calificado, le ha dado el carácter de fundamental; incluso cuando éste se encuentra en choque con otros derechos fundamentales, la Corte también se ha pronunciado sobre esto, aplicando como es conocido un Test de Ponderación:

Conviene observar que el ejercicio de la participación ciudadana goza de un margen de discrecionalidad que toca incluso con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, por lo cual, cuando quiera que por decisión propia, y aún por imprudencia, desidia o conducta dilatoria de los interlocutores particulares se frustre la posibilidad de algún grado de concertación pluralista, y siempre que las autoridades estatales hayan cumplido por su parte en la forma y tiempo debidos, no quedará otro remedio más viable que el de reconocer el fracaso de las oportunidades dadas por el Estado a las personas en un caso

concreto, siendo al efecto necesario admitir las consecuencias que se puedan derivar del vencimiento de los términos no aprovechados por los particulares pues, dado que las tareas y fines del Estado no pueden someterse a un *ad calendas graecas* natural o provocado, las autoridades competentes deberán privilegiar el interés general adoptando las medidas conducentes a un genuino desarrollo de sus potestades políticas, legislativas, reglamentarias, ejecutivas y de control. (Sentencia C-891/02)

Lo cual hace pensar que dicho derecho sólo es de uso exclusivo del agente en cuanto a su libre albedrío y no puede ninguna intervención estatal coartarle dicha libertad, así mismo, la mencionada sentencia también se ocupa del tema de las comunidades Indígenas, realizando y confirmando su línea de pensamiento y agregando un giro bastante interesante:

Se ha recabado en el hecho de que: (i) la participación indígena debe ser real y efectiva en relación con los asuntos que afectan a las comunidades, particularmente respecto de la explotación de recursos naturales yacientes en sus territorios; (ii) los mecanismos de participación no pueden limitarse a cumplir una simple función informativa; y (iii), dichos mecanismos, particularmente el derecho de consulta previa, deben desarrollarse de buena fe, de manera apropiada a las circunstancias y con miras a alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento de las comunidades indígenas acerca de las medidas legislativas propuestas. Pero El derecho de consulta indígena no es absoluto, pues, si bien la Constitución ordena que se propicie la participación de las respectivas comunidades en los asuntos relacionados con la explotación de recursos naturales en los territorios indígenas, de ninguna manera puede entenderse que deba necesariamente llegarse a un acuerdo como requisito *sine qua non* para radicar el proyecto del ley. A decir verdad, la irreductible exigencia de un tal acuerdo sólo haría nugatoria la iniciativa legislativa del Ejecutivo en la materia vista. Conforme a lo anterior, por principio general el Gobierno está obligado a propiciar mecanismos efectivos y razonables de participación en los asuntos que afecten a las comunidades indígenas. Sin embargo, si no se llega a un acuerdo con estas últimas, no tiene por qué frenarse el proceso legislativo en asuntos que a la vez son de interés general, como ocurre en el caso minero. (Sentencia C-891/02).

He aquí una clara limitación a este derecho de la participación, que suele ser entendible desde la óptica de un Estado Social de Derecho, el cual a lo largo del tiempo ha implementado múltiples herramientas para concretarlo, pero que dependen de la intervención del agente en ellas, sea mediante la consulta previa o iniciando propuestas legislativas, entre otras. Lo cual claramente indica que dicho derecho se realiza materialmente mediante la reciprocidad activa del agente a las situaciones sociales, por tanto, es de anotar que esta investigación plantea la revisión del plan de desarrollo de cada municipio para tener un fundamento, un mecanismo para indagar por la participación de la ciudadanía, en la formulación de las políticas públicas en los municipios, es lo que se desarrolla a continuación.

2.2 Participación en los Planes de Desarrollo 2008-2011 de los Municipios del Suroeste Cercano Antioqueño

En Colombia desde el período del presidente Misael Pastrana Borrero se vienen construyendo los planes de desarrollo, con el fin de hacer el seguimiento y la evaluación, en aras de mejorar la gestión de los gobernantes, para tener comunicación fluida entre entidades del gobierno y la ciudadanía, y en definitiva para la toma de decisiones del gobierno con base a una evidencia.

Es desde la Constitución de 1991, en los artículos 340 al 344, que se tiene como requerimiento legal del Departamento Nacional de Planeación (DNP) la elaboración del plan de desarrollo, como la hoja de Ruta para la acción de los gobernantes, la gestión, la inversión y todo lo relacionado con el gasto público, tanto del orden nacional, como del territorial, se resalta de manera particular el interés por la evaluación de los planes de desarrollo art. 343, 344. Esta investigación, sin plantearse las evaluaciones de los planes de desarrollo de los municipios

seleccionados, sí hace una revisión en lo concerniente a la participación que plantea cada plan, para contextualizar el proceso de la formulación de las políticas públicas con participación de la ciudadanía.

Desde el año 2009 hay un interés en el Departamento Nacional de Planeación por la evaluación de las políticas públicas, cuyo sustrato se encuentra en los planes de desarrollo, esta evaluación considera tres momentos: 1. Todas las entidades gubernamentales deben contar con esta hoja de ruta, 2. Debe de haber proceso participativo, donde intervienen los actores y la entidades, allí se definen los requerimientos, 3. El proceso de evaluación es independiente, realizado por firmas consultoras. Se da la cadena de plan de desarrollo, planes, programas y proyectos. El Departamento Nacional de Planeación, desde el 2009 viene implementando las evaluaciones a las políticas públicas, este proceso tiene cinco fases: 1. Selección de la política pública. 2. Diseño de la evaluación que se requiere. 3. Contratación de las firmas consultoras. 4. seguimiento a las consultorías y 5. Uso de evaluaciones para tomar decisiones. En tal sentido aquí se va a tener una información real y de primera mano.

2.2.1 municipio de Amagá

Plan de Desarrollo Municipal Amagá 2008 – 2011 “De Amagá y para Amagá”, desde la visión este plan de desarrollo resalta el tema de la participación, presentando la administración pública como el organismo central para impulsarla, plantea que para el 2020 se tendrá una administración honesta, participativa, incluyente y solidaria. Aunque el tema de la participación no aparece en los objetivos, en el planteamiento de las cinco políticas, que contempla el plan para el desarrollo integral, desde la primera política se menciona explícitamente lo relacionado con la participación ciudadana, se le da el carácter de un sector, donde se desarrollan proyectos, y

por tanto, es objeto de la inversión pública, el plan de desarrollo municipal de Amagá (2008-2011) lo plantea así:

La inversión pública es social con el fin de adelantar el camino que conduce hacia la visión de Amagá, el gasto público social del plan tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. Esto estará reflejado en la cantidad y calidad de los programas y proyectos de los sectores de salud, Educación, grupos vulnerables, recreación, cultura, deportes y la participación ciudadana.

En el programa de Bienestar Social, desde esta área contempla dentro del proceso de desarrollo humano la generación y búsqueda de unas mejores condiciones que permitan vivir con calidad para lograr un desarrollo humano integral; para ello se pretende, desde esta área, buscar el concierto de organizaciones y entes de diferente naturaleza, que contribuirán al cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal conjuntamente con el Estado, entre ellos se busca que ayude la familia y la comunidad, tal como lo plantea la Constitución, participando en la construcción de todos los procesos en los programas y/o proyectos de Bienestar.

La primera estrategia del plan plasma la participación como un proceso de fortalecimiento de la participación intersectorial e interinstitucional a través de convenios. En el cuerpo de planes, programas y proyectos se visibiliza la participación ciudadana en los siguientes términos: Operativizar el Consejo Municipal de Atención Integral a la Discapacidad; Incluir a la mujer como parte activa en el proceso de planeación y desarrollo local; Fortalecer los procesos de organización y participación juvenil en el municipio, enfocado en una adecuada y oportuna formación familiar, individual y socioeconómica. El plan de desarrollo se fundamenta en el tema de la participación, tanto en el ámbito del gasto público, como a la hora de ofertar el bienestar social, mostrando la necesidad de facilitar esta participación en los diferentes grupos generacionales, es de anotar que no se vislumbra una estrategia, como en el caso de los indígenas

comentado arriba, para organizar la población minera que es la principal característica de este municipio, no hay plasmado en este plan un programa, un proyecto, en definitiva no se logra establecer un apolítica de participación para darle impulso y desarrollo a la población minera del municipio, ya sea en un programa con los propietarios de minas de carbón, o con los trabajadores de las minas, o con el comercio, o con los integrantes de las distintas organizaciones sociales para establecer un desarrollo y basado en políticas públicas con participación ciudadana.

2.2.2 Municipio de Fredonia

Para la elaboración del Plan de desarrollo municipal (2008 – 2011) “Fredonia Calidad de Vida Para Todos: Calidad – Gestión - Transparencia Carlos Mario Londoño Espinosa - Alcalde Municipal. Municipio de Fredonia” (p. 19), se retoman los resultados de los encuentros participativos que formularon el programa de gobierno, estos encuentros participativos, se

hicieron en la zona rural y la urbana, allí se implementaron talleres que dieron como resultado lo consignado en la formulación del Plan de Desarrollo, y como lo dice el mismo documento: “se contó con trabajo en las comunidades, reuniones y priorización de problemas, en este ejercicio participaron 1.100 personas (p. 4), este insumo está consignado en el texto titulado “La Ruta del Plan”, es uno de los aportes para el diagnóstico participativo y para las propuestas generales.

El problema priorizado según el plan de desarrollo de Fredonia (2008-2011) fue el “bajo empoderamiento en la comunidad de mecanismos de participación que les permita salvaguardar su seguridad y hacer efectiva la función institucional de apoyar a la ciudadanía” (p. 50), y la respuesta a este problema es el planteamiento de un plan que contempla 13 puntos así:
1.Gobierno 2.Educación 3.Salud 4.Deportes 5.Cultura 6.Infancia y adolescencia 7.Sector

agrícola 8.Desarrollo turístico y empresarial 9.Transportes 10.Infraestructura 11.Prevenición y desastres 12.Manejo de residuos sólidos 13.Problema institucional.

Al aplicar la metodología de marco lógico, en la elaboración del plan, en la primera línea se trabaja el desarrollo político, el Objetivo del plan de desarrollo Fredonia (2008-2011) dice: “Promover el empoderamiento en la comunidad de mecanismo de participación comunitaria y ciudadana, que les permita salvaguardar el desarrollo; y hacer efectiva la función institucional de apoyar a la ciudadanía y tomar parte activa en los procesos democráticos y de gobernabilidad” (p. 66), y 3. Participación y Apoyo Ciudadano” (p. 70), aparece como tercer componente.

En el plan de desarrollo se priorizan tres problemas, los dos primeros son: Deficiente participación de la población en espacios veedores, reguladores y defensores de lo público, y el segundo que es, poco compromiso de la población con los procesos comunitarios (p. 71); y se

resalta que los proyectos formulados para dar solución a los problemas son: “Fortalecimiento de los espacios de participación y vigilancia de la comunidad a la gestión pública: la comisión para la vigilancia ciudadana de los servicios públicos y veeduría ciudadana; asamblea municipal constituyente; asesoría a las juntas de acción comunal en el proceso de renovación y elección que se llevará a cabo en segundo semestre del 2008” (p. 71).

En las entrevistas realizadas durante esta investigación se contó con los aportes de dos personas que realizaron el plan de desarrollo en lo relacionado a la línea del desarrollo político, que consiste en el apoyo ciudadano y la participación, allí estuvo al frente Gustavo Muñoz quien es el asesor de organizaciones sociales y José Luis Arcila Cano, Integrante Consejo Territorial de Planeación y participante del proceso municipal constituyente como está consignado en el plan de desarrollo de Fredonia (2008-2011, p. 130).

2.2.3 municipio de Santa Bárbara

En el municipio de Santa Bárbara se formuló el Plan de desarrollo, con equidad de mujer, Santa Bárbara para todos (2008 – 2011), María Celia Román Quintero Alcaldesa Municipal). El problema al que responde el plan de desarrollo es: Bajos índices de desarrollo social y económico en el municipio de Santa Bárbara. Se resalta que este plan es producto de una discusión amplia, como está consignado en el mismo texto del plan, que dice: “en la discusión amplia es realizada en veinte seis talleres, comunitarios y sectoriales, donde se dio cumplimiento a los principios de inclusión, participación y equidad” (p. 11). Este El plan tiene cinco líneas estratégicas de desarrollo: 1.desarrollo político, 2.social 3.económico 4.territorial y el 5.desarrollo institucional.

Se resalta la primera línea que plantea el desarrollo político, en esta línea de entrada se tienen los temas de la concertación, la participación e inclusión, luego se despliega el orden público, seguridad y convivencia; se privilegia el tema de la participación ciudadana frente a la seguridad y la convivencia. Desde la misión, entabla la relación directa con las políticas públicas, pero se ve una clara contradicción al plantear que la herramienta de las políticas públicas será utilizada para obtener resultados, no se indica claramente, ni se intuye que se busque estos resultados desde la participación, aquí está la contradicción, porque se espera los resultados es de la gestión de la administración, así dice el plan: “utilizando herramientas de gobierno como las políticas públicas locales, departamentales y nacionales, basando su actuación en la equidad y en los principios esenciales que rigen la administración pública; dando principal importancia al postulado de gestión administrativa local, reflejada en la obtención de resultados” (p. 13).

Aunque se contextualiza el interés de la administración municipal por la obtención de resultados sin contemplar como estrategia priorizada la participación ciudadana en un primer

momento, más adelante en este plan de desarrollo se invoca la participación de los diferentes organismo para lograr el propósito de generar mayor desarrollo productivo y mejorar la vida de la comunidad, al respecto dice el plan (2008-2011): “se requiere de la participación de todos los entes involucrados en el desarrollo territorial; la Administración Municipal, la empresa privada y la comunidad en general, entendiendo que todos debemos ser parte de la solución y que el trabajo desarticulado solo conduce a la subutilización de recursos humanos, físicos y financieros”(p. 14). La participación es uno de los principios de este plan de desarrollo en el municipio de Santa Bárbara, al considerar que ella es el “fundamento que le otorga legitimidad al plan, al posibilitar a la comunidad la cualidad de ser gestora de su propio desarrollo” (p. 14).

Recuérdese que este plan de desarrollo está basado en cinco líneas estratégicas, para resaltar la prioridad que se le da al tema de participación ciudadana y comunitaria para el desarrollo, la primera línea estratégica de desarrollo plantea que se trata de “fortalecer la participación comunitaria en la toma de las decisiones, que la afectan y propiciar un ambiente de desarrollo seguro y en convivencia” (p. 14) y luego se enumeran los momentos de esa participación así: 1. Fortalecimiento de la Asamblea Municipal Constituyente, se asume como un programa al que hay que acompañar y brindar asesoría; 2. Implementación y complementación del manual de convivencia municipal. La principal tarea es la socialización en instituciones educativas y entes gubernamentales; 3. Implementación de los consejos de gobierno veredales; 4. Implementación del presupuesto participativo, esto conlleva la planeación de cuatro jornadas durante el año; 5. Fortalecimiento de la comisaría de familia; 6. Apoyo y fortalecimiento de las veedurías ciudadanas; 7. Fortalecimiento de las redes constructoras de paz, convenios interadministrativos con la administración departamental; 8. Apoyo al proceso de constitución de la asociación de técnicos, tecnólogos y profesionales del municipio, formando una asociación.

Al plantear el desarrollo comunitario, el Plan de desarrollo de Santa Bárbara (2008-2011) en primer renglón busca el fortalecimiento de las organizaciones sociales del municipio. Implica esta priorización el compromiso de la administración municipal para capacitar y asesorar las juntas de acción comunal del municipio y las diferentes organizaciones de tipo asociado, buscando además, asesoría y acompañamiento departamental, para que se fortalezcan y se conviertan en organizaciones capaces de gestionar su propio desarrollo. Se busca implementar la participación en aras de la autonomía de la institución comunitaria.

Este plan presenta directamente el adoptar, mediante acuerdo municipal las políticas públicas del deporte, de la cultura, del Adulto Mayor, de Infancia y Adolescencia, de la

Juventud, de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado, y la política pública agropecuaria, dando por hecho que no se cuenta para el 2008 con estas políticas públicas, hay, según el plan, un marcado interés por alcanzar las políticas públicas, por su implementación, y se quiere el fortalecimiento de la política pública de discapacidad. En los montos de inversiones se ve claramente como en la línea de desarrollo político es en la que menos recursos se invierte. Así se consigna en el plan de desarrollo de Santa Bárbara (2008-2011, p. 61) Total de inversión por línea estratégica (en millones de pesos):

1. Desarrollo político un total de mil doscientos cinco (1.205) millones de pesos para el cuatrienio 2008-2011. De ellos concertación, participación e inclusión 812 millones; Orden público y convivencia 393 millones de pesos.
2. Desarrollo social 20.605
3. Desarrollo económico 2.889
4. Desarrollo territorial 14.790
5. Desarrollo institucional 1.607

2.3 Información recopilada mediante entrevistas personales por municipio

Para realizar las entrevistas se tuvieron cinco criterios de selección:

1. Que fueran personas habitantes del municipio, de la zona urbana y rural.
2. Que se distinguieran por su trabajo con las comunidades, que tuvieran conocimiento de la realidad del municipio.
3. Que fueran empleados públicos y líderes sociales en relación directa con los grupos y/o público de cada política pública.
4. Que tuvieran relación con la administración pública municipal
5. Disposición para dar información veraz, concretar espacio para encuentro personal, en un primer momento explicación del proceso de la investigación y los objetivos de la misma, y en un segundo momento registro de la información y firma de la ficha.

En este trabajo de campo, además de la revisión de documentos en los archivos municipales donde se encontraron los planes de desarrollo, los acuerdos municipales que implicaban la construcción de las políticas públicas, se realizaron treinta entrevistas en el año 2011, a personas representativas y conocedoras de los diferentes procesos administrativos y sociales que desde las administraciones municipales y otros entes locales, se realizan a favor de la comunidad, se rescatan las actividades enmarcada en las políticas públicas, así se escogieron a los entrevistados, procurando la proporcional participación tanto de hombres como de mujeres, empleados públicos y líderes sociales. Primero se realizaron contactos con personas de cada municipio, todos Vivían en los municipios objeto de esta investigación, luego se les contó del objetivo de la investigación y de su responsable, que era agente de Pastoral Social de la Diócesis de Caldas, lo que facilitó la aceptación de la entrevista, en algunos casos, en otros casos fue imposible la entrevista, de manera particular con secretarios de despacho. Se concretó con cada entrevistado el día la hora y el tema a tratar, posteriormente se visitó a cada uno en los municipios de Amagá, Fredonia y Santa Bárbara. Para estas entrevistas fueron contactados los funcionarios públicos que orientaron el trabajo de las políticas públicas; se entrevistaron los líderes sociales

que trabajaban con la población a la que atendía la política pública, es así como para averiguar la participación en la política pública de juventud se buscó a los líderes juveniles en cada municipio, etc., también se tuvieron entrevistas con concejales de cada municipio y se procuró que los concejales entrevistados fueran los proponente de los acuerdos municipales mediante los cuales se creaba o se implementaba la política pública. Así participaron concejales y representantes de organizaciones sociales, de estas entrevistas se tiene la ficha, registro bibliográfico, con la fecha, nombre del entrevistado, su ubicación, número de cédula, su relación laboral, los nombres de grupos sociales a los que pertenece, la información que cada uno proporcionó y su firma en la ficha al final de la entrevista.

Las preguntas que se realizaron fueron tres:

1. ¿Conoce de la existencia de políticas públicas sociales como juventud, atención al adulto mayor y a la población en situación de discapacidad?
2. ¿Cómo es la participación ciudadana en la formulación de la política pública?
3. ¿Cuáles son los principales resultados en la implementación de la política pública?

2.3.1 Municipio de Amagá

Se entrevista funcionario público, manifiesta que hay acuerdo de Infancia y adolescencia, inicialmente es el 018 del 10 de diciembre de 2007, ahora se cuenta con el Acuerdo Municipal número 012 de noviembre 29 de 2010. Este trabajo se enfoca desde la Secretaria de Salud. Otro entrevistado manifiesta que es funcionario público y expresa claramente que el trabajo de juventud en el municipio lo lidera un funcionario público, que es el responsable directo, y cuenta

con el consejo municipal de la juventud (CMJ), desde el 2010, pero manifiesta que esto se hace por requerimiento del gobierno departamental y el nacional.

Para mirar la situación de los niños y jóvenes de Amagá, plantea el funcionario público que en el 2008 se hace un diagnóstico donde intervienen secretarios de despacho, representante de la Normal Superior de Amagá, representante del Liceo San Fernando y del hospital municipal, docentes y algunos jóvenes; se contó con 247 participantes, donde también estuvieron representantes de 39 juntas de acción comunal; se hicieron nueve talleres, de esto quedó un decreto que se espera lo implemente la administración entrante a partir del 2012. Esto fue un ejercicio que solo fue en ese momento. En Amagá Se puede hablar de una política de salud por

acuerdo municipal, la secretaria de salud y la comisaria de familia son los encargados de brindar el reconocimiento de los niños para protección integral.

Un funcionario del municipio que se presenta como el operador de política pública de infancia, el profesional manifiesta que desde la comisaria de familia se adelantan labores con los niños y hogares sustitutos. Un funcionario que brinda la atención a infancia adolescencia comenta, que se apoyan los programas de la gobernación, estos especialmente es el programa maná y recuperación nutricional, el municipio lo hace con una cofinanciación, pero el ideal es que cada municipio atienda su problemática; es decir, lo que el municipio hace en cuanto a infancia y adolescencia es lo que pide la administración departamental, pero no hay una acción enmarcada en política pública que atiende a los niños y jóvenes. Se expresa en la entrevista preocupación porque según las estadísticas, hay bajo peso al nacer, en el 2010 fueron 69 casos de niños los registrados con bajo peso, esto se está atendiendo directamente con los aportes de la gobernación. Esto es fuente de muchos problemas para los niños y jóvenes, para la infancia en

Amagá, y no solo ahora sino en el futuro cercano, y agrega una profesional de la salud del municipio, a quien se le entrevistó y plantea que la mesa de discapacidad está en la construcción de la política pública. Otro caso en el que se ve que lo que hace el municipio es del talante departamental, es en el programa de atención para salud mental, éste atiende 900 casos, ello se hace con la seccional departamental de salud.

Según otro entrevistado en el municipio hay preocupación por la falta de prevención del embarazo en adolescentes, preocupación por el trabajo infantil que todavía se presenta, y clarifica que se necesitan programas de permanencia de los estudiantes en la institución educativa, y se requieren campañas para que la ciudadanía aprenda a participar, se deja en claro que cada vez es más urgente la gestión de recursos para el trabajo y la atención a los problemas sociales.

En otra entrevista se conoce que es el responsable de la implementación de la política de juventud y esta implementación se asume toda desde casa de la Cultura, desde el campo cultural, donde se cuenta con un comité al que pertenecen cinco monitores. Un líder cultural entrevistado, expresa que para elaborar la política pública en el campo cultural, hubo invitación a participar en proyectos culturales, se dieron ideas, pero esa participación fue por motivos personales, no hubo una estrategia que se basara en la participación, afirma que no hubo participación amplia, este trabajo lo hicieron los cinco contratistas que son los monitores y el bibliotecario municipal.

Según líder comunitario entrevistado en el centro poblado de Camilo C, con más de 3.200 habitantes, plantea que en Amagá existe el apoyo al adulto mayor; este entrevistado también se presenta como miembro de la junta de acción comunal, en el diálogo expresa que conoce a profundidad el sector, por sus más de 30 años de vivir en este poblado; plantea que no hubo representante de la comunidad en la formulación de la política pública de atención al adulto

mayor. Asegura que tampoco hubo representación en la formulación de la política pública que orienta la organización de las juntas de acción comunal. Añade que hay que seguir los pasos para enseñar a la gente lo que hay.

Otra entrevistada, una gerontóloga que atendió al adulto mayor por más de 4 años, cuenta que los beneficiarios son pertenecientes al Sisben 1 y 2. La estrategia para la consecución de recursos del grupo del adulto mayor es lo recogido ellos mismos, para el arriendo de un local de reunión. La administración les dotó silletería a los grupos del corregimiento de Minas, las veredas la Clarita y la Ferrería. Para la formulación de la política pública del adulto mayor, y para la organización del plan de atención a esta población, no hubo ningún llamado de la administración municipal, aunque sí recogieron datos, dos veces, para la cobertura de beneficios que tienen los adultos mayores, estos datos los tiene una líder, manifiesta el entrevistado.

Durante las entrevistas se conoce que la atención a la población en situación de discapacidad tiene acuerdo municipal desde el 2007, esta política pública sale directamente del Concejo municipal, manifiesta el entrevistado, quien clarifica que en el municipio se confunde esta atención a la población en situación de discapacidad, con la atención solo a los que tienen el síndrome Down.

Se entrevista a un concejal, coautor de la modificación al acuerdo para la atención a la población en situación de discapacidad, plantea: se hicieron estadísticas del municipio, censo de discapacitados, con la secretaria de bienestar social y el hospital. Hay comité de discapacidad, se contabilizaron 504 personas en esta situación, la mayoría con discapacidad física por accidente de trabajo, las instituciones que intervienen son personería, hospital, bienestar social, comisaria de familia y algunas juntas de acción comunal.

En noviembre de 2011 se revisa el acuerdo municipal de atención a la población en situación de discapacidad, y se incluyen otras instituciones para el comité local de discapacidad, este comité hace reuniones frecuentes. La mesa de discapacidad la dirige el presidente del comité, participan algunos líderes. No hay organización de discapacitados en el municipio que haya podido incidir en el acuerdo municipal.

Para finales del 2011 no se ha desarrollado ningún programa con los discapacitados pero se han organizado las bases, manifiesta el funcionario entrevistado, se está trabajando para la construcción de la política pública. Hay una organización de discapacitados para el 2010, asodisma, con 15 miembros, en el acuerdo del 2007 solo se incluyó a los del síndrome Down, estos son los que van al a escuela de la unidad de atención integral (UAI) del municipio. Son más de 500 personas en situación de discapacidad que para el 2011 no tienen acceso a los servicios de

salud, ni tienen subsidio; con la última dotación del gobierno municipal se comenta que dicha dotación se llevó todo para zonas rurales. En el consejo municipal de planeación está la mesa de nutrición, infancia adolescencia, y la mesa de discapacidad. Desde el 2007 hay un acuerdo, no se tiene política pública de atención a la población en situación de discapacidad, la atención a esta población la brinda la maestra del aula de apoyo, sicólogo, trabajadora social, fisioterapeuta, ellos son contratistas.

Desde la gobernación hay la semana de la discapacidad como semana de esperanza y superación. Los recursos nunca fueron del hospital, ni de la alcaldía, un sacerdote acompañó este proceso; se busca celebrar siquiera un día, el día de la discapacidad en el 2011. No hay una atención integral, aunque en estos municipios hay fondos para ello, pero solo los funcionarios públicos, son los que se benefician, el de salud, da algo como si fuera un favor personal. El plan

desde la comunidad es crear unidades productivas con los discapacitados. En el Concejo municipal para finalizar este periodo (2011), es donde se entrará a revisar el acuerdo, parece que no pasará lo de la atención integral a la población en situación de discapacidad, probablemente por falta de recursos.

Otro entrevistado es representante de dos grupos de mujeres organizadas, según ellas manifiestan no haber sido invitadas, y no conocen ninguna convocatoria durante periodo 2008-2011, con el propósito de construir una política pública social. Otra entrevistada, quien hace parte de una asociación, y que además conoce del grupo de mujeres organizadas y del grupo de tercera edad del municipio, manifiesta que no hay participación en la formulación, ni desarrollo de ninguna política pública, que no ha escuchado de convocatorias para la construcción de alguna política pública

2.3.2 Municipio de Fredonia

En entrevista al funcionario autor de la política pública de infancia y adolescencia, plantea que con la sub-mesa de Infancia y adolescencia, perteneciente al consejo municipal de política social (compos), -respondiendo a la ley 1098, desde febrero del 2008 se inicia la adaptación del Acuerdo municipal, son cuatro reuniones anuales obligatorias. La sub mesa de infancia y adolescencia (está conformada por personería, alcalde, comisaria de familia, trabajadora social, sicóloga del municipio, institución educativa y policía de infancia y adolescencia) realiza dos reuniones mensuales; en el primer año se incrementó la estrategia de prevención de violencia. También Participan asocomunal, asomuf, fiscales, jueces. Con un sacerdote se organiza en el primer año la clínica de la familia, alma y corazón. En esta experiencia se busca la atención al

joven, o al afectado por violencia intrafamiliar, también se genera el proceso de resocialización para la víctima de abuso sexual.

En la entrevista el funcionario presenta como un logro, que durante el proceso de estos cuatro años de gobierno municipal se creó el plan de juventud, para que los jóvenes participen en toma de decisiones. Añade el entrevistado que en el municipio funciona el consejo municipal de juventud (CMJ), que está en la adecuación y que para el año 2010 todavía no se ha completado; el funcionario público habla de que estos cuatro años han servido para sensibilizar y culturizar sobre la necesidad del plan de juventud; como doliente directo del proceso de la atención a los jóvenes está el grupo de profesionales de la comisaria, y otras entidades, estas otras no son especificadas.

En entrevista a un concejal del municipio de Fredonia, plantea que el trabajo en infancia y adolescencia lo realiza el consejo municipal de juventud (CMJ), es fruto del proyecto de acuerdo

en el municipio desde el 15 de febrero del 2011, y llega a ser el Acuerdo municipal número 012 de noviembre 2011. Los que intervienen en la construcción del Acuerdo municipal son tres concejales, casa de la cultura y comisaria de familia. El plan de juventud se logra en octubre del 2010, pero no ha sido operativo, agrega. No menciona ninguno de los entrevistados la participación directa de jóvenes u otros organismos en la construcción de este acuerdo municipal que da origen a la política pública de juventud.

Otro funcionario entrevistado dice que política pública de juventud no hay, aunque se hace el Plan municipal de juventud (PMJ) desde el 2007 y se reconoce administrativamente en el 2009. Anota que en el 2007 son en el municipio 5.463 jóvenes, 2.793 hombres y 2.670 mujeres. Es de anotar que por el diálogo sostenido con el concejal, se deduce con certeza que no sabe que

es política pública, lo confunde con el trabajo de un funcionario público que atiende solamente cuestiones relacionadas con jóvenes.

Entre los entrevistados estaba un joven, ahora universitario, quien era representante de uno de los dos principales colegios, este líder juvenil cuenta que al principio hubo un trabajo de muy pocos jóvenes, duró unos seis meses durante el 2008, luego no se llegó a nada, esto se desvaneció rápidamente; éste entrevistado anota que era representante estudiantil en una institución de más de 1.000 estudiantes. Plantea durante la entrevista este líder juvenil que en el municipio de Fredonia en el año 2011 se hizo un acompañamiento sicosocial en los colegios, a jóvenes con problemas de drogadicción, especialmente jóvenes que cursaban los grados superiores en el colegio, así los grados intervenidos fueron los 10^{mos} y los 11^{mos}, 220 jóvenes fueron beneficiarios. La administración municipal les brindó a 11 jóvenes consumidores de estupefacientes, el tratamiento con la organización el Buen Pastor, ningún joven terminó, todos abandonaron el proceso que duraba 4 meses, solo un joven duró un mes.

Agrega el entrevistado, este líder juvenil, que en el municipio no se trabaja para formular la política pública con participación de la población juvenil, ni se trabaja para el plan municipal de juventud. No se conoce participación alguna de los jóvenes de las dos principales instituciones educativas del municipio, ni personeros, ni representantes de grupo, para lograr la política pública de juventud. En el 2008 se hizo una invitación para constituir el consejo municipal de juventud (CMJ), se hicieron votaciones, pero esto no funcionó. A los profesionales que adelantaban el proceso los echaron, esto fue más una cosa de nombre. El consejo municipal de juventud conformado en aquel momento no ejecutó nada. El consumo de drogas entre los jóvenes, desde el 2008 se ha incrementado, y hubo mucha deserción escolar: en el 2011 un grupo de 35 estudiantes de 11^{mo}, pasó a 25 estudiantes, de un 10^{mo} solo quedaron 21 jóvenes en el aula de clase

terminando el curso escolar. Agrega el entrevistado que frente a estas graves problemáticas de la comunidad juvenil no hay una política pública que en frente y resuelva estas situaciones juveniles.

Un funcionario público durante la entrevista plantea que en el transcurso del año 2011, se hace en el municipio la promoción de derechos humanos, educación sexual, con padres de familia, adolescentes y estudiantes; anota durante la entrevista que aunque se hizo este trabajo de sensibilización en el año 2011 no funcionan los clubes juveniles.

Otro entrevistado, líder social que es reconocido por su labor en diferentes grupos sociales y comunitarios del municipio de Fredonia, manifiesta que nunca ha recibido una invitación a participar en la formulación o elaboración de alguna política pública. Plantea que hay un señor que pertenece a la Constituyente municipal, que quizá él si puede estar más enterado de esto. Posteriormente se logra el contacto con este líder constituyente municipal, él fue uno de los entrevistados, y efectivamente manifestó que no hubo participación de la comunidad en la

elaboración de alguna política pública en relaciona a juventud, organización social, o atención a infancia y adolescencia. Claramente presenta que para el periodo 2008-2011 no se ha presentado invitación, a ningún miembro de los grupos a los que pertenece (junta de acción comunal, comité impulsor de la constituyente), y dice claramente que no conoce que haya participado algún miembro en la formulación de políticas públicas, ya sea de la zona urbana o la rural; plantea con gran espontaneidad que en el municipio se hacen eventos centrales en el parque, pero no hay trabajos que desde la administración municipal se realice en los sectores, y anota con clara decepción que no se sabe que son las políticas públicas.

Para un funcionario que dirige la política social de organizaciones comunitarias, como son las juntas de acción comunal en el municipio de Fredonia, y los organismos de gestión del riesgo en el mismo municipio, durante la entrevista, reconoce que no se ha dado una política de acción en la comunidad, se sigue la política del Estado según la ley 743 de 2002 y según el decreto reglamentario 2350/2003, estos son los insumos para en el municipio promover participación comunitaria. Detalla que el programa de organizaciones sociales está adscrito a la secretaría de gobierno. Comparte su experiencia como líder social que comprende un trabajo durante más de 20 años en el campo de lo social, y sin vacilaciones habla de que el municipio no cuenta con la política pública de participación y organización comunitaria.

Un entrevistado que es funcionario público y que anima el proceso de grupos sociales en el municipio de Fredonia, comparte que para el plan de desarrollo 2008-2011 se hicieron tres talleres por zona, son nueve zonas, en ellas participaron 1600 personas aproximadamente, fue solo en ese momento que se dio participación de comunidad, luego no hubo ningún tipo de réplicas o evaluación o seguimiento a esos talleres, fue en ese momento, durante los meses de enero a mayo del año 2008, el producto de ese proceso fue el plan de desarrollo. Habla que para

finales del año 2011, hay un movimiento con la constituyente, y reconoce que es un trabajo de orden departamental y municipal del período 2004-2007, agrega, más que una estrategia para implementar la participación desde la administración municipal, el trabajo de la constituyente es una acción ciudadana promovida desde el orden departamental y con el modelo del municipio de Tarso, y con el concierto de una ONG de Medellín.

Entrevistado un líder que pertenece al movimiento de la constituyente municipal de Fredonia y a la organización social desde el ámbito ciudadano, plantea que no hay acuerdo

municipal que busque el desarrollo de las organizaciones sociales en general, no existe política pública alguna. Añade que el alcalde colabora con programas comunales, apoya convites comunitarios, brinda apoyo para la capacitación; frente a las problemáticas juveniles y en sí, frente al trabajo que la administración municipal y en general en el municipio, se debe tener con la juventud, la búsqueda de su organización, agrega que tampoco estuvo planteada en este periodo la participación ciudadana para la construcción de la política pública de juventud.

La entrevista a un líder social arroja que hay un trabajo de asesoría a juntas de acción comunal, en el 2010 se realizaron tres capacitaciones, se anota que en el municipio hay cuarenta juntas de acción comunal, con aproximadamente cuarenta y cinco miembros por cada una. En el año 2011 se realiza una segunda ronda de fortalecimiento del movimiento comunal, no desde la administración municipal, sí desde un comité impulsor de la constituyente municipal, una ONG nacional y otra extranjera. La Constituyente municipal viene de un proceso donde se forman 14 escuelas de formación ciudadana, rurales y urbanas, se dan espacios de preparación de elecciones y deliberación públicas, entorno a algún problema que se presente en el municipio; en este proceso se implementa la figura de cabildo abierto y se abordan diferentes temas que le interesan a la comunidad, como lo relacionado con vías, presupuesto participativo. Se anota

puntualmente en la entrevista, que a la política dirigente local no le interesa este proceso formativo del ciudadano, por tal razón el apoyo de la administración pública es mínimo. En los últimos dos años, es decir el 2010 y el 2011, del proceso de la constituyente, se ha logrado un producto: el plan estratégico para el municipio a 20 años, este plan reposa en la Casa de la Cultura. Agrega el entrevistado que hay dos ejercicios que van haciendo un proceso importante, son el de la casa de la mujer y el proyecto Futuro para la niñez, pero son iniciativas lideradas

por dos personas, más que por una política pública que lo establezca o un ente del gobierno municipal que lo impulse.

En el municipio de Fredonia durante esta investigación, se reconoce que la atención a la población en situación de discapacidad se da por el acuerdo municipal de febrero 25 de 2008, y se tienen también, como fruto de un acuerdo municipal, que el centro integral de atención a población en situación de discapacidad, obedece al acuerdo municipal del 14 de agosto de 2008.

En entrevista a un funcionario público del municipio informa que la atención a la población en situación de discapacidad depende de secretaria de salud y educación, la atiende la psicóloga del municipio. Para la organización de la atención a esta población hubo reunión donde participan: concejal, fonoaudióloga, maestros de apoyo (monitores de física, música, manualidades, danzas). Son aproximadamente diez personas las que organizan y ofrecen la atención a esta población, anota que desde el año 2010 se viene en este proceso. Lo que más resalta el entrevistado en el trabajo con la población en situación en discapacidad, es que el discapacitado, o los que están a su lado, lo único que quieren es un subsidio económico.

La atención a la población de infancia y adolescencia depende de secretaria de Salud y comisaria de familia, es un trabajo que viene desde el 2007; este trabajo comprende sobre todo la entrega del complemento maná, que es un programa de la Gobernación Departamental, el hospital lleva el control de los niños. La responsable de la atención a los niños en situación de discapacidad, como integrante del equipo de la unidad de atención integral (UAI), plantea que se trata de asesorar al grupo de padres de niños que tienen barreras para el aprendizaje, agrega que se trabaja con diez y ocho a veinte personas durante todo el año, con ellos se implementa la metodología de aula abierta, talleres de manualidades, se motiva para la participación y

encuentros intermunicipales, en el año se celebra la semana de la discapacidad, es de anotar que los beneficiarios se gozan este trabajo.

Esta investigación registra que aparece como principal problema social en el municipio, para varios de los entrevistados, es la violencia intrafamiliar, se anota además que en Fredonia se creó el concejo municipal de desarrollo rural en febrero 23 de 2010 y que el plan educativo municipal es de agosto 30 de 2010.

2.3.3 Municipio de Santa Bárbara

En este municipio la investigación contactó a funcionarios públicos implicados directamente en las políticas públicas, en su formulación y ejecución; durante esta investigación se estaba construyendo el texto de la política pública de juventud y hubo acceso al proceso. También se encontró respuesta amplia de parte de los líderes sociales que trabajaban directamente, o más bien, que animaban el proceso con los adultos mayores, se logró entrevistas también con los concejales implicados en la presentación de los acuerdos municipales.

En el municipio de Santa Bárbara hay acuerdo municipal de infancia y adolescencia, es el número 043 de noviembre de 2010, pero el proceso de construcción de la parte operativa es del

año 2011, esto lo plantea en la entrevista la contratista del municipio encargada de operar el acuerdo municipal de infancia y adolescencia. Dentro del proceso de la construcción del acuerdo hubo sesiones del consejo municipal de política social (compos), reuniones de infancia, búsqueda de información en los sistemas de sisbén – Dane – siviligila. La participación de estos actores se da porque están involucrados en el consejo municipal de política social. La formulación de este acuerdo municipal fue de un año aproximadamente, no hay participación directa de las comunidades, ni de particulares específicos, anota el funcionario encargado de

presentar los textos del acuerdo; en la gestión llevada a cabo durante el año 2011 se resalta un plan de acción aprobado por el concejo municipal, esto quiere decir que aunque no se tenía el acuerdo que conduce a la política pública de juventud, si se aprobó un plan de acción para el año 2011.

Para la construcción de la política pública de juventud se anota que existe el acuerdo municipal número 048 del 29 agosto del 2011. Entrevistado el concejal proponente del proyecto de acuerdo, en el que se contempla el trabajo entorno a la juventud, plantea que se participó en la formulación y construcción del acuerdo, luego fue socializado y aprobado por el Concejo municipal. Hubo diez reuniones donde participaron la personera municipal, el jefe de núcleo educativo, rectores de las instituciones educativas y 15 estudiantes. Para la construcción de este acuerdo municipal se tuvo como base la ley 375 de 1997, la ordenanza 16 del 2003. Plantea el entrevistado que el día de la aprobación del acuerdo estuvieron presentes: el coordinador de juventud, el representante de un grupo religioso, dos concejales, cinco jóvenes del grupo juvenil; estos participantes estuvieron en la socialización y aprobación del acuerdo municipal el día de la aprobación, y resalta que no había política pública de juventud hasta este acuerdo municipal de

agosto del 2011, se agrega que está ya formulada para ejecutarse, es lo que menciona el entrevistado cuando se pregunta entorno a la gestión y el resultado.

En entrevista al contratista encargado de construir y formular la política pública de juventud, inicia mostrando que se requiere otro acuerdo para construir el consejo municipal de juventud; señala que durante el periodo 2008-2010 no hay formulación de la política pública de juventud, aunque desde el 2003 se da la ordenanza departamental del 16 de noviembre. En la construcción de esta política pública hay participación del comité técnico municipal adscrito a la

mesa municipal de juventud, según ley 375 de 1997, ordenanza 016 de 2003. En el proceso de la política pública se anota que hay construcción de la red municipal de juventud, cuatro líderes de personería municipal y secretaría de gobierno, dos concejales, la asesoría departamental de juventud. Se muestra durante la entrevista como se toma el texto de la política pública de juventud de un municipio del nordeste del departamento de Antioquia, se observa la población de Santa Bárbara y se hacen algunas consideraciones, pocas comenta el funcionario, luego se pasa al concejo municipal y se tiene el acuerdo municipal que consta de 16 artículos.

Con la gestión que se ha realizado durante el 2011, de parte de este contratista se logra la aprobación del acuerdo municipal. Este acuerdo contempla la semana de la juventud en julio, se pide un espacio físico para los funcionarios que la ejecutarían, se logra la oficina municipal de juventud y coordinación de juventud, aunque no se crea nuevo puesto por razón de reestructuración administrativa, anota el contratista que todo tiende a crear el puesto de planta. Con este acuerdo y la política pública que se está construyendo se pasa a la implementación del plan municipal de juventud período 2011-2020 y se implementa el proyecto a cuatro años, se está trabajado en la construcción del plan, agrega el funcionario. Frente al proceso de participación de la ciudadanía se resalta que en esta construcción de la política pública de juventud y el plan municipal de juventud están animados en el municipio, un veterinario, el coordinador de la institución educativa Coredi, un pastor evangélico. Señala este contratista que la mentalidad de los jóvenes cuando se les ha buscado para la implementación del acuerdo o el plan municipal de juventud es la pregunta ¿Qué nos van a dar?, piensan en el dinero que pueden lograr del municipio, no les interesa la problemática de los jóvenes y sus soluciones, anota el entrevistado.

En la atención a la población de la tercera edad, consiste en la promoción integral de las personas adultas mayores y ancianas, se trabaja mediante el acuerdo municipal número 035 del

30 de noviembre de 2009, con base a la ley 136 del 1994, ley 44 de 1990, ley 361 de 1997, y 1171 del 2008. Constitución Política de Colombia Artículos 16, 46, 49, 313, este es el soporte legal, manifiesta el entrevistado perteneciente al concejo municipal.

Otro líder social entrevistado, que es el que ha estado al frente del grupo de la tercera edad en el municipio, durante los últimos años, plantea que se trabajó solo desde los funcionarios públicos para que se diera la política pública de atención a la tercera edad. Afirma que no hubo participación en la formulación de esta política pública, la construyeron sin participación del grupo de la tercera edad, que está conformado por 675 personas, el acuerdo municipal fue presentado en un momento por la líder gerontológica. Comenta que entre una de las principales necesidades es que se requiere un espacio para los encuentros de esta población y para adelantar los diferentes programas. En la ejecución de la política pública de la tercera edad, se logró el mejoramiento de atención con un monitor que fue contratado, se han dado en este año 2011 conferencia de autoestima y autoimagen, esto lo realizó una sicóloga. Se incrementaron talleres de manualidades y una dotación, se logró recreación y una obra de teatro y danzas. El líder social entrevistado dice que la atención a la población de adultos mayores y a los discapacitados, está en el papel, se menciona que hay falta de funcionarios competentes, dolientes cualificados.

2.4 Cuadros comparativos de la información recopilada

Cuadro 1. Población entrevistada



Fuente propia.

Registra la gráfica 1 que de las treinta entrevistas el mayor número de los entrevistados corresponde a líderes sociales con un 42%, el segundo grupo corresponde a los funcionarios públicos que participaron en las entrevistas, se registró su presencia en un 39%, y el tercer grupo de los que participaron fueron los concejales municipales con un 19% de las entrevistas.

En cada municipio participaron personas que pertenecían a cada uno de los tres grupos que se definieron para hacer las indagaciones. No fue que en un municipio se tuviera en cuenta a los concejales, en otro municipio se entrevistaran a los líderes sociales o en otro a los funcionarios públicos, no, se tuvo entrevista de líderes sociales, concejales y funcionarios de cada administración municipal en cada uno de los tres municipios.

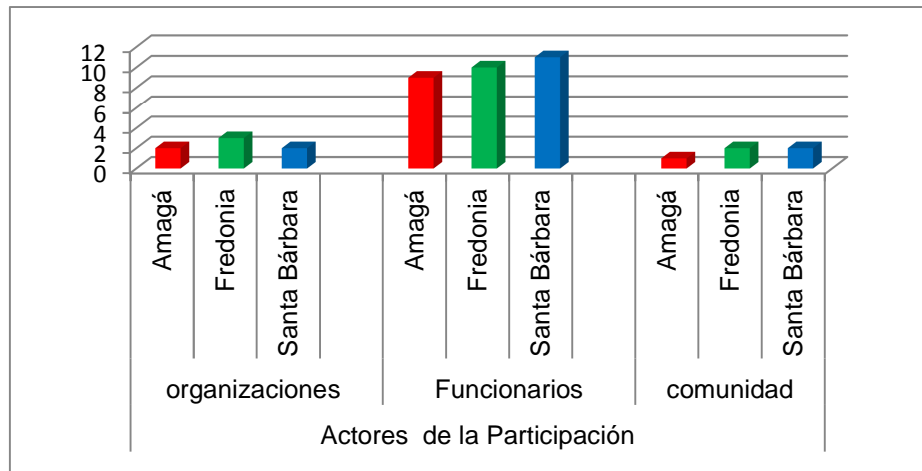
Cuadro 2. Entrevistas en clave de género



Fuente propia.

En esta segunda grafica se resalta a la mujer como protagonista en la formulación de las políticas públicas en los tres municipios, se destaca que de las treinta entrevistas, las mujeres ocupan el 60% de las personas entrevistadas, y el 40% fueron hombres. Muestra esta grafica que en la construcción de las políticas públicas en los municipios donde se desarrolló la investigación la población femenina ha sido la más involucrada en las políticas públicas, ya sea que fueron las mujeres las que quisieron o presentaron mayor disposición a las entrevistas, ya porque son las que en las administraciones municipales son las empleadas que asumen esta misión relacionadas con las políticas públicas, y también se encontró que las mujeres están más involucradas en el liderazgo social de las comunidades. Esta investigación muestra como el afán nacional e internacional por el protagonismo de la mujer en la vida pública en el desempeño social políticos es amplia en los municipios donde se desarrolló la investigación.

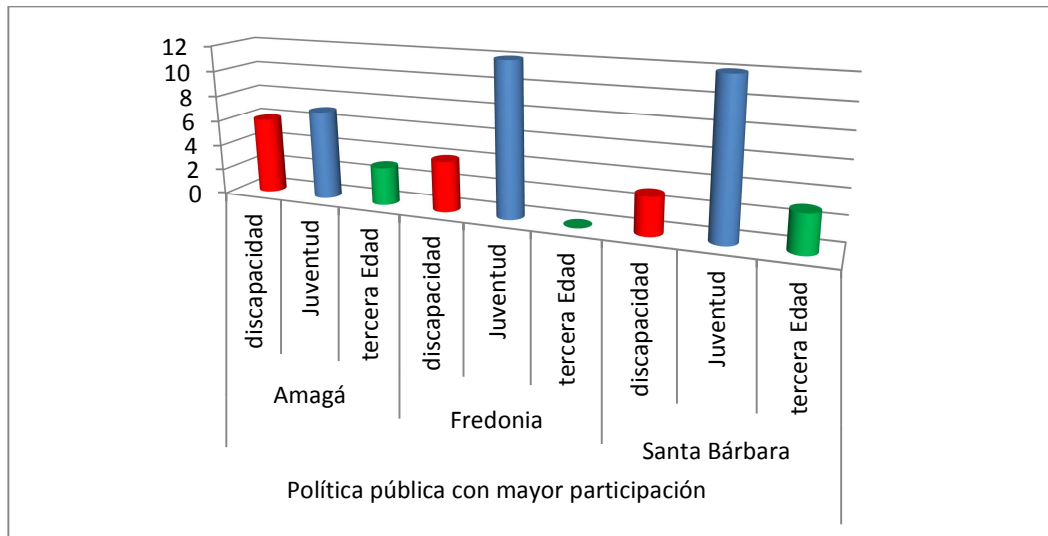
Cuadro 3. Actores y nivel de participación



Fuente propia

El cuadro tres refleja el nivel de participación de los actores de las políticas públicas en los tres municipios del suroeste cercano Antioqueño donde se realizó esta investigación, se encuentra como elemento relevante que en los tres municipios fueron los funcionarios públicos los más involucrados en la construcción de las políticas públicas, resaltando en santa Bárbara un total de 10 funcionarios públicos los implicados en la formulación e implementación de las políticas públicas. Este dato que arrojan las entrevistas es relevante porque en el cuadro 1, se ve que es mayor el número de los líderes sociales entrevistados que el de los funcionarios públicos, y en contraste se encuentra que la organizaciones sociales, como el tercer actor en la formulación de las políticas públicas tiene una intervención menor que la de los funcionarios públicos, y se registra que en los municipios solo participan una o dos organizaciones sociales en la formulación de las políticas públicas. Esta grafica resalta lo expresado en el análisis hecho por municipio donde se haya que son los funcionarios públicos los que predominan en lo relacionado a la formulación e implementación de las políticas públicas, y donde menor es esa intervención se registra en el municipio de Amagá, que a la vez es donde menos participa la comunidad; y muestra la gráfica que donde hay mayor participación de las organizaciones sociales en la formulación e implementación de las políticas públicas es en el municipio de Fredonia.

Cuadro 4. Políticas Públicas con mayor participación por municipio



Fuente propia

En este cuarto cuadro se registran las políticas públicas donde se da mayor participación en su formulación, y plantea de uno a doce los que intervienen en ella, se resalta de manera particular como la política pública de juventud es la que cuenta con mayor participantes en su formulación registrando entre seis y once participantes, mientras que la de la tercera edad es donde menos participación tiene, y registra de 1 a 3 participantes. Es de resaltar que en el municipio de Amagá donde se presenta una situación preocupante con los accidentes en las minas de carbón y otros factores que han generado una población en situación de discapacidad de más de mil personas, esta gráfica muestra que es la política pública de discapacidad donde mayor participación hay frente a los otros dos municipios, donde la situación de discapacidad no es tan marcada como en Amagá.

2.5 Análisis de la información recopilada en las entrevistas

Se detectó que en los 3 municipios para el 2011 tienen política pública de juventud, más que como respuesta a las necesidades de los jóvenes, se tiene por Ordenanza departamental, se descubrió que los textos de estas políticas no solo están en consonancia con la ordenanza departamental, sino que son copia de ésta, o de la política que otros municipios han implementado; en su estructura y contenidos no hay mayores diferencias, aunque si las hay en los periodos de construcción y aprobación por acuerdo del Concejo municipal de cada municipio.

En uno de los municipios para finales del año 2011 estaba en el proceso de culminación la formulación de la política pública, apenas se tenía el acuerdo municipal. La participación en la formulación por parte de los jóvenes, se constata es mínima, y esta participación solo se da en el momento de socialización, es el funcionario público quien la formula con base al texto de la ordenanza, y luego se pone a revisión del delegado departamental, quien da las recomendaciones para delimitar el texto, luego el texto se pasa como acuerdo al concejo del municipio y se da el trámite correspondiente.

Se evidencia que hay poca participación de organizaciones y de la comunidad, la gran participación que se registra en la formulación de las políticas sociales es la de los funcionarios públicos municipales, ya sean contratistas o de planta, y ocupan cargos en alguna de las secretarías municipales, es en tal sentido el aparato burocrático el que se pone por encima del campo social, al respecto hay una reflexión acerca de lo social como cuestión problemática y remplazada por lo burocrático en la obra de Arendt, así lo señala Wachter & García (2010, p. 14):

La concepción de Arendt de lo social es una cuestión problemática, dos visones son: la primera es la de Hanna Pitkin quien plantea que para Arendt lo social nos traga en nuestra individualidad, nos convierte en robots, mientras la visión de Seyla Benhabib consiste en que lo social es lo doméstico agrandado, donde se da la devastación de la esfera pública de la política y emerge la burocracia.

Este análisis de la obra de Arendt pone esta investigación acerca de la participación frente a los hallazgos en las entrevistas, pues las políticas públicas son producto esencialmente de la acción de los funcionarios públicos de la administración municipal, la participación del conjunto social no es relevante. Esto se evidenció a la hora de la recopilación de la información, durante las entrevistas, se presentó en los tres municipios dificultades para llegar directamente a los secretarios de despacho, y con los contratistas o los funcionarios siempre hubo resistencias, es en este momento que cuando el entrevistador se presenta como parte de la Diócesis de Caldas, y de la Pastoral Social, en ese momento merma la resistencia, pero se conserva la negligencia de los responsables de la función pública, aparece como barrera el aparato burocrático, para que un ciudadano alcance la información o se le proporcione la información necesaria acerca de lo público, como es el carácter de las políticas públicas.

En cuanto a los líderes sociales se da una sorpresa al plantearles el tema de la entrevista, la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas, en su gran mayoría los líderes sociales tienen una noción muy vaga de ello, no se conoce el procedimiento para la formulación, no se identifica que la política pública responde a necesidades de la comunidad, no se tiene en los líderes sociales la conciencia de que la implementación de la política pública es para ofrecer solución a las problemáticas de la comunidad, ya sean los jóvenes, los discapacitados o adultos mayores. Es evidente la poca participación de los sectores sociales, de las organizaciones presentes la localidad en la formulación de las políticas públicas, como se planteó en el primer capítulo de esta investigación, no se registra con claridad la consecución de los pasos para la formulación de las políticas públicas, no se responde a la búsqueda del desarrollo integral. Se evidencia que en las administraciones municipales, son los mismos empleados, los funcionarios públicos quienes participan ampliamente en la elaboración y operación del conjunto

de las políticas sociales, es común en estos municipios que el funcionario que atiende infancia y adolescencia, participe también, en algún momento, de la atención a la juventud, o los que están en la atención a la población en situación de discapacidad, tengan que ver con la atención al adulto mayor, o que los de una secretaria intervengan en las acciones de otra. Esto es común en los cargos del sicólogo, trabajador social, el comisario de familia, etc.

La amplia participación del funcionario público en la elaboración de las políticas públicas, hace que se mantenga en el contexto local, la percepción, tanto en los líderes sociales como en gran parte de la comunidad, la percepción de prácticas corruptas en el sector público, en este sentido se encuentra que a nivel local se siente las altas cifras que se manejan a nivel nacional, donde el Estado colombiano es calificado con un alto grado de corrupción en el ente gubernamental, a propósito, para el año 2012, la comparación que hace el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en consideración a lo que se conoce como Buen gobierno, en el informe titulado Comparación Internacional Colombia (2010-2012,) en el Índice de Percepción de Corrupción en el Sector Público, 2012 se tiene que: “El sector público colombiano, con una calificación 36, es percibido aún entre los más corruptos del *Peer Group* (grupo de 21 países analizados) y guarda una distancia amplia con Chile, el mejor percibido con una cifra de 72” (p. 27), en un rango de 1 a 100, donde 1 es peor y 100 mejor calificado.

Se rastrea que en la formulación de los acuerdos municipales es el paso definitivo para elaborar la política pública en la localidad; con respecto a la política de juventud, la política pública de infancia y adolescencia, se ha dado una gran prioridad a la hora de su formulación y operatividad; frente a las políticas públicas de atención a la población en situación de discapacidad y del adulto mayor, en las entrevista se registra que son pocos los funcionarios dedicados a estas, mientras que es mucho mayor el número de funcionarios públicos implicados

en la política pública de juventud, aunque ésta todavía no haya sido operado en su gran cuerpo en los tres municipios, que la han adoptado, sobre todo por requerimiento del orden departamental.

Se descubre en este proceso de indagación que en los municipios hay un cuerpo de profesionales, alrededor de unos diez en cada municipio, que tienen en sus responsabilidades directas la implementación de las políticas públicas, desde el diagnóstico, la formulación del acuerdo y la operación del mismo, y se ve determina con claridad como la política pública no implica otras esferas sociales.

Se anota que aunque la ordenanza departamental que pide la política pública de juventud está desde el año 2003, o en el caso de la política pública de infancia y adolescencia, se tiene esta ordenanza desde antes, y en algunos municipios desde el 2007 se cuenta con los acuerdos del concejo municipal, para atender a la población adulta o en situación de discapacidad, se evidencia que al finalizar el período 2008-2011, tampoco se ha logrado implementar las líneas mínimas de participación y los proyectos planteados en los acuerdos municipales, solo se habla de una gestión de sensibilización; con ello se está hablando que en estos municipios, después de más de cinco años de haber visto nacer el acuerdo municipal para atender los grupos poblacionales, y que aunque se tenga unos textos definidos y unas estrategias trazadas, aunque no hayan sido fruto del consenso general de la población, pero resaltando que ya existen unas herramientas administrativas, son resalta con preocupación, que las medidas tomadas en los acuerdos municipales en aras de las políticas públicas, esto que traen los acuerdos municipales y los textos recopilados a cerca de las políticas públicas, todas estas medidas, son esencialmente, estrategias que están en el papel, mientras los grupos poblacionales siguen inmersos en las problemáticas, que en vez de ir solucionándose, por el contrario se van agudizando.

Es preocupante registrar que en un 70% de las entrevistas, los funcionarios públicos plantean claramente que es para la próxima administración, la que inicia en el 2012, que es

cuando se puede dar la operatividad de las políticas públicas formuladas. Esta investigación encuentra que es un inconveniente mayor, si a esto se le agrega, como sucede en la práctica, que las nuevas administraciones entran con sus nuevas pretensiones, nuevos funcionarios públicos, pues el proceso se convierte en el círculo del eterno retorno, pues estos llegarán a plantear la formulación de políticas públicas una vez más.

Durante el proceso investigativo se resalta la sorpresa de los líderes sociales, funcionarios públicos, los concejales cuando se les contacta para mirar la participación en la formulación de las políticas públicas de su localidad, es de anotar que en el aspecto metodológico, se definió inicialmente un listado de personas objeto de la entrevista, se establecieron citas previas, se les informó acerca del objetivo investigativo, es decir, se planteó como un ejercicio de índole netamente académico, y aun así, manifestaban en unos casos, sobre todo en los funcionarios públicos desagrado, desinterés por dialogar y revisar el tema de las políticas públicas. De parte de los concejales de los municipios, se resalta que mostraron la información como fruto de su gestión, es pertinente anotar que se buscó concejales que fueran los directos ponentes de los acuerdos municipales direccionados a la formulación de las políticas públicas, alcanzando este objetivo durante el proceso de las entrevistas.

Los ciudadanos entrevistados no fueron escogidos al azar, sino que se buscaron y se contactaron los líderes sociales reconocidos ampliamente en el conjunto de la sociedad municipal, se examinó su real contacto con las poblaciones objeto de las políticas públicas sobre las que se indagó, es decir, estos líderes han tenido, y adelantan trabajos con grupos de jóvenes, adultos mayores, con las personas en situación de discapacidad y con la organización de la comunidad.

Se registra con preocupación cómo los líderes sociales lamentan, y son claros al afirmar que no fueron convocados, que no conocen dentro de los grupos con los que trabajan que hayan

participado para la formulación e implementación de las políticas públicas que ha establecido su gobierno municipal.

Es evidente en la investigación, que en estas localidades municipales no hay un proceso que establezca desde la base, desde los ciudadanos, la práctica del principio democrático de participación, la deliberación democrática acerca de las problemáticas que afectan e impactan negativamente la vida social, como quedó argumentado en el primer capítulo; se registra con preocupación que los líderes sociales no participan en la construcción de las posibles estrategias de superación y solución de las problemáticas locales, y queda comprobado que la participación de los líderes sociales, y la ciudadanía en su mayoría, no es interés del resorte gubernamental, aunque en los planes de desarrollo y los acuerdos municipales figuren, en la práctica, a la hora de formular y hacer el seguimiento a las políticas, no se les ha tenido en cuenta, por tanto a la hora de establecer los recursos y su manejo, en la ejecución de los programas y proyectos que obedecen a políticas públicas se hace sin la participación ciudadana, priorizándose así en la práctica local lo técnico y burocrático en detrimento del régimen democrático participativo.

Se establece que la burocratización continúa impidiendo a los ciudadanos su intervención en el control político, lo desconocen, inclusive en las entrevistas se ve que los empleados de la administración pública también están al margen del sentido democrático de las políticas públicas, no facilitan a la comunidad lo mínimo que es el acceso a la información, mucho menos facilitan el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas adoptadas en sus localidades. Frente a esta realidad se plantea ahora en el siguiente capítulo la propuesta, donde se integra la filosofía política y la práctica democrática, donde se aportan los elementos para democratizar las políticas públicas.

DEMOCRATIZAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Democratizar las políticas públicas es la respuesta a la pregunta que ha orientado esta investigación ¿Cuál es la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas en aras del desarrollo local en los municipios del suroeste cercano antioqueño? Se llega esta propuesta porque al resaltar en el primer capítulo los mecanismos de participación y las razones de peso que se tiene para que se haga realidad la participación en el Estado social y de derecho, y después de ver en el segundo los mecanismo legales que se han establecido para asegurar la participación ciudadana, se ha encontrado que en la formulación de las política públicas dicha participación en los municipios es mínima, en algunas políticas formuladas no se tiene ninguna presencia de la ciudadanía; con claridad se descubre que es ahí donde se tiene la raíz para que se continúen los problemas sociales locales, y al tener solamente las prácticas burocráticas como las que definen el rumbo de las políticas públicas, se requiere de esta propuesta para avanzar en la modernización del Estado y el desarrollo integral en estos municipios.

En esta tesis se ha planteado en el primer capítulo la dimensión filosófica, respondiendo ¿qué es política pública formulada con participación ciudadana? En el segundo capítulo se ha rastreado el ¿cómo de la participación en la política pública? se realiza el avance de la filosofía política, desde la fundamentación jurídica, es decir, con los mecanismos definidos en el Estado social de derecho, rastreando, a través de entrevistas, la participación ciudadana en la construcción de la política pública en el contexto local, y enunciando los elementos de participación de cada plan de desarrollo, respondiendo así al segundo objetivo de la investigación con el trabajo de campo en el que se ha visibilizado la estructura de la práctica política, carente de

participación ciudadana y de los grupos sociales, contrastando estos resultados con la teoría crítica de De Sousa (2005) lo que arroja la permanencia en lo local de las prácticas excluyentes, y la necesidad de formular esta propuesta para que el Estado avance en su papel de coordinador y garante del proceso democrático participativo, por eso se plantea en este tercer capítulo como propuesta la democratización de las políticas públicas.

Esta propuesta desarrolla en cinco momentos los escenarios para avanzar en la práctica política y tener en lo local la experiencia de participación ciudadana en aras del desarrollo integral, por tanto se enuncia la necesidad de público en las políticas públicas, el enfoque de derechos humanos y el enfoque diferencial, la pluralidad jurídica que debe permear su contenido, se dan los elementos para hacer políticas públicas que tiendan al buen vivir, a la felicidad, a la construcción de consenso, de ciudadanía y e inclusión para la transformación social, así esta tesis centrada en lo local asume la tendencia en la democracia internacional y da los elementos para la modernización del Estado.

3.1 Hacia políticas públicas con público social

En este tercer capítulo se pasa a la propuesta, al ¿qué hacer? se enumeran los elementos para tener la democratización de las políticas públicas, para restablecer la participación ciudadana, continuando la tendencia actual de fortalecer la gobernabilidad local y llenar de contenido el concepto equiparable de desarrollo local, (Gallicchio 2008, p. 45), aportando así al equilibrio entre Estado, sociedad civil y el mercado de la economía; al plantear la dimensión ética de las políticas públicas con participación ciudadana, se avanza en la integración de ciudadanía y gestión pública, como lo argumenta Díaz (2009): “La participación se está convirtiendo en una

herramienta común para la implicación de la ciudadanía en la gestión pública y su acercamiento a la esfera política, reivindicando un derecho que en los últimos años se había delegado a otros agentes o simplemente se había dejado de ejercer” (p. 212). Por tanto, en este tercer capítulo se concreta el diálogo de la filosofía política y teoría política, en su dimensión ética y práctica, con lo que se enfatiza el fin del Estado social, concretado en la búsqueda del desarrollo, la práctica del poder gubernamental en aras de la construcción de ciudadanía, de democratizar las políticas públicas.

En este tercer capítulo se da el cruce de los caminos por donde se ha transitado durante la investigación, se logra la simbiosis de la participación y el del bien común, la práctica y la teoría política, se complementan conceptos y prácticas de poder, y se argumenta la necesidad del aspecto ético de la práctica política, que es el vacío existente en la democracia de estos municipios, y claro está, de la democracia colombiana, ya que en el caso colombiano se ha dado la construcción del Estado desde una “democracia restrictiva y un ejército débil” (López, 2003, p. 145), por consiguiente, “los partidos y las coaliciones cambiaron con cada guerra y la guerra modeló las plataformas partidistas y la competencia electoral” (López, 2003, p. 181), en general, son las elites quienes desde lo económico, lo político y lo militar han marcado el desarrollo del Estado, con el agravante de que en las últimas décadas, con los paramilitares, las Farc, y grupos armados ilegales desde las delincuencia urbana y rural, en el marco del conflicto colombiano, han permeado la institución democrática, en tal sentido, “la oligarquía ya no es la de antaño: ahora es la de los narcotraficantes, que han adquirido las mejores tierras, así como buena parte de los cargos políticos” (Pécaut, 2008, p. 183). Se requiere un proceso de formación de la ciudadanía, porque incluso hoy se ve en las instituciones del Estado la ausencia de esos valores éticos que propenden por el desarrollo, para citar un caso, en la institución militar, la más fuerte

del país y de mayor presupuesto, “Los gobernantes no han sido capaces de imponer a policías y militares una ética consecuente con los principios del Estado de Derecho y la legislación Internacional” (Medellín & Rangel, 2010, p. 242). Aquí en esta propuesta se reconocen las políticas públicas como la herramienta necesaria que requiere ser democratizada para avanzar en la institucionalidad democrática Colombiana, partiendo de la experiencia local de los municipios.

3.2 Políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos.

Desde los hallazgos en el trabajo de campo desarrollado, se ha establecido que en los tres municipios, los funcionarios públicos, gobernantes, líderes sociales no tienen claridad en la teoría que exige la participación ciudadana, hay poco conocimiento de los mecanismos legales jurídicos para realizar la participación en la formulación de las políticas públicas, a la vez que esta investigación ha dejado claro que la participación ciudadana es mínima, es la gran dificultad en los municipios, no se da en la formulación de políticas públicas que se investigaron, porque se carece del enfoque de derechos humanos.

Aquí se plantea la urgencia de que en el ejercicio de la función pública se tenga la necesaria práctica ética en el conjunto de la formulación de las políticas públicas, para su democratización, este es el tema de fondo, por tanto, se busca que los actores responsables prioritariamente, que para este caso son los funcionarios públicos en particular, y los líderes sociales en un primer momento y luego la ciudadanía en general, con el conjunto de organizaciones sociales, reconozcan la necesidad de avanzar en el neocontractualismo, donde se enuncia que la democracia participativa no es solo tema de definición de las mayorías, es el

ejercicio de la justicia en la repartición de la riquezas, la superación de exclusión, o por lo menos, atenuación de las desigualdades según Bobbio (2001 p. 165). También se requiere de la comprensión del concepto del desarrollo integral, la transformación social que se busca con la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas, es decir con su democratización, es el desarrollo integral, en tal sentido argumenta Henao (2008): “se parte de la idea de que cada persona está en capacidad de generar procesos de desarrollo” (p. 141). Esta visión de las políticas públicas pone en el centro no la economía, ni la empresa, ni la institucionalidad, sino y sobre todo, la persona, resaltando la unidad del ser persona, su personidad en la concepción de Laín Entralgo, con su capacidad de trascendencia, superando la visión reduccionista de la realidad humana y política.

Con la propuesta democratizadora de las políticas públicas, con enfoque de derechos humanos y diferencial, con pluralidad jurídica, de acuerdo a las normas emergentes de las comunidades, hay un giro en el sistema democrático, como sucedió en la comprensión de la modernidad cuando se instaura el hombre fabricante, *el homo faber* que describe acertadamente Arendt (1.998): “el cambio del qué, y por qué, al cómo implica que los verdaderos objetos de conocimiento ya no pueden ser cosas o movimientos eternos, sino que han de ser proceso, y que por lo tanto el objeto de la ciencia no es ya la naturaleza o el universo, sino la historia, el relato de la manera de cobrar existencia, de la naturaleza, o de la vida o del universo” (p. 322), dándoles así todo el desarrollo industrial que dominó la modernidad. Con la participación ciudadana en las políticas públicas se trasciende la realidad humana, se avanza y perfecciona en lo denominados espacios de aparición donde se realiza el discurso y la acción (Arendt, 1998, p.222) como hecho político por excelencia. Se está así dando a la persona, su trascendencia, su integralidad, la centralidad en el régimen político, así no solo evoluciona la democracia sino que

hay desarrollo, en tal sentido, lo concibió el maestro de humanidad el papa Benedicto XVI (2009): “cuando se ve al hombre sólo como producto del azar o la necesidad, y el hombre no tuviera una naturaleza destinada a trascenderse en una vida sobrenatural, podría hablarse de incremento o de evolución, pero no de desarrollo” (C.V., p. 29).

Las políticas públicas con participación ciudadana, enfoque de derechos humanos y diferencial y pluralidad jurídica, no son sólo un tema de evolución de la democracia, son las herramientas que permiten avanzar en el desarrollo, es la trascendencia del régimen democrático en beneficio de la integralidad del ser humano. En este sentido la obra de Juan Pablo II, quien tuvo gran interés por el estudio de la persona humana, en la que centró su reflexión y de la que emana su enseñanza social que marcó la concepción antropológica en el último cuarto del siglo XX, como lo cuenta Arboleda, (2008): “La individualidad en los seres humanos está constituida por ser personas, es decir, seres dotados de inteligencia y libertad que les hace capaces de disponer de su naturaleza en la construcción de una historia personal que es irrepetible y única” (p. 42), la persona es quien permite y busca el desarrollo, o quien lo impide, y aquí es fundamental la visión del Papa polaco, por tanto, continúa argumentando Arboleda (2008): “La originalidad de Wojtyla es tomar la unidad entre persona y acción, como el dato complejo fundamental, de modo que sea posible conocer la acción desde el sujeto y al sujeto desde la acción”(p. 42), sólo con la disposición de integrantes de la sociedad con deseos de transformación, se puede alcanzar el desarrollo de una democracia diferente, pasando de lo adjetivo a lo sustantivo, es decir , volver acción el principio democrático, hacerlo incluyente, donde el sistema político no esclavice la humanidad, sino más bien, donde éste sirva a aquella.

Esta propuesta fortalece los procesos locales de empoderamiento ciudadano, no se trata de quedarse en el concepto del Estado benefactor, sino de ahondar en la práctica de la ciudadanía

proactiva, ética, de construir modelo social local, de alcance global, donde en el centro no se ponen las instituciones, ni mucho menos la burocracia o la técnica, se pone el ser humano, esto es fundamental en la democracia participativa, por tanto aquí, se anima a los municipios para que asuman las pretensiones de orden internacional, como lo plantea la ONU (21 de noviembre de 2012) al definir que la democracia participativa se hará plenamente efectiva cuando existan los cauces que permitan a la sociedad civil expresar y realizar sus prioridades para armonizar los gastos e inversiones de las instituciones públicas con los intereses y necesidades de la colectividad. Además se clarifica que este proceso solo es posible desde la educación, por tanto, corresponde al Estado facilitar el empoderamiento y la participación de los ciudadanos en la formulación de la política en todos los niveles, así la propuesta de formar, educar para la participación ética en la formulación de las políticas públicas se sitúa en el contexto internacional que procura la consolidación de los valores democráticos y la innovación en la gestión de lo público, consistente en la formulación de políticas públicas con enfoque de Derechos humanos y enfoque diferencial; ésta es la respuesta a la práctica encontrada en los municipios donde se da la formulación de políticas porque hay que responder a unos requerimientos legales, o porque hay que aprovechar unos recursos, pero no porque haya que responder prioritariamente a los problemas y aspiraciones reales de la comunidad, como quedó establecido en las entrevistas realizadas en esta investigación. Esta propuesta busca el auténtico desarrollo de la comunidad, como se establece a nivel internacional, al respecto plantea la ONU (2010):

Poniendo de relieve que la democracia no es solo un concepto político, sino que también tiene dimensiones económicas y sociales, reconociendo que la democracia, el respeto de todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, una gobernanza y una administración transparentes y responsables en todos los sectores de la sociedad y una

participación efectiva de la sociedad civil forman parte esencial de los fundamentos necesarios para lograr un desarrollo sostenible centrado en la sociedad y en el ser humano. (21 de diciembre A/RES/65/223, p.2)

Es de anotar que el problema de la poca participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas no es exclusivo de estos tres municipios, en otro trabajo que indagó por la política pública, en específico la política de turismo en las regiones del oriente y el suroeste antioqueño, se llega a una conclusión similar a la que se llegó en el capítulo segundo de esta investigación consistente en la poca participación ciudadana y la tendencia a la burocratización, así también pasa en el caso de los otros cuatro municipios intervenidos en el suroeste, como lo señalan Contreras, Arcila, & Vargas, (2008):

La poca participación en órganos de coordinación como los Consejos Subregionales de Turismo que tiene propósitos de planeación sectorial de la actividad en ámbitos regionales amplios y donde concurren un número elevado de participantes con intereses muy diversos. A nuestro juicio, este tipo de organismos es poco operativo al tratarse de la governance de un sistema turístico particular y por falta de representatividad de las comunidades locales –empresas y actores– vinculados con el sistema tienen el peligro de convertirse en entidades burocráticas locales. (p. 186)

Esta investigación al reconocer el problema de la baja participación ciudadana, señala que hay que evitar la burocratización de las políticas públicas, lo que es un problema del resorte nacional; este tercer capítulo plantea la necesidad de mirar hacia adentro, de formar al sujeto, a la ciudadanía, pasar de enunciar los principales conflictos que ha padecido la construcción del Estado Colombiano e indagar por las características de cómo somos y por qué somos así, ya que en la transformación que se pretende en el escenario público, es imprescindible partir del sujeto mismo que hay que transformar, se trata de tener la mirada multidimensional como plantea Mejía (2009): “procuremos convocar la mirada crítica sobre nosotros mismos en un ejercicio de

autoconocimiento. No vemos un país unidimensional donde el énfasis sea solo político o solo económico. Procuremos una visión multidimensional en la que tejemos la realidad compleja, pero al mismo tiempo sin perder de vista la integralidad de sus estructuras” (p. 33). En el contexto de los municipios donde se desarrolló esta investigación, se propone la dimensión ética en la amplia práctica de participación política, que no es solo en lo político electoral, también esa fundamentación ética debe permear la participación en la formulación de las políticas públicas, se hace el llamado para que la participación no quede única y exclusivamente en los escenarios de la democracia representativa: voto en las elecciones de alcaldes y concejales municipales, comités cívicos, Juntas comunales. Se requiere que los ciudadanos conozcan de las políticas públicas y sepan que es allí donde se generan los espacios de decisión sobre el presupuesto, la ejecución de los planes y programas en aras del bien común.

Avanzamos así en el espíritu de la democracia participativa ética, pues de mecanismos de participación se llega a la formación del sujeto para la participación, planteando esta nueva dimensión de las políticas públicas, la exigencia ética. Es pertinente esta propuesta, teniendo en cuenta que Colombia, es un Estado en construcción de país, de sociedad, de institucionalidad, de cultura democrática, de municipalidad, donde no solo hay que solucionar conflictos de orden militar, también es evidente la obligatoriedad de solucionar la raíz de conflictos sociales, como es quedarse en la democracia representativa, esto es un problema social que la democracia moderna debe solucionar, a propósito lo comenta Mejía (2009): “El conflicto societal que afronta Colombia es fundamentalmente el de la construcción de la sociedad y no meramente el de la negociación de conflictos parciales” (p. 33); aquí se estipula la necesidad de fortalecer la participación de la ciudadanía, el enfoque de derechos humanos, recuperar la subjetividad para lograr la democratización de las políticas públicas. En la línea de esta argumentación, vale citar

las propuestas del trabajo en torno a la política pública de turismo en la región del suroeste antioqueño, donde se reitera que para que sea un elemento que aporte al desarrollo económico y social de los municipios, Contreras, Arcila, & Vargas, (2008) plantean este requerimiento: “se requiere del impulso de un proceso endógeno donde los cambios estructurales e institucionales se refuerzan mutuamente con una participación activa de los actores locales. Esto significa, que las políticas públicas, además de contribuir a mejorar la calidad de los factores productivos, las capacidades empresariales y las competencias laborales, se conciben como un sistema de incentivos y de regulación local” (p. 191).

La consideración de la relación política pública y participación social es tema de relevancia internacional, al respecto se tiene una investigación española que analiza la relación políticas públicas y participación social en varios países miembros de la Unión Europea, del que se tiene los resultados consignados en el libro *Política pública y participación social: visiones alternativas*, comentado por Quintero (2007) quien plantea que con la participación ciudadana se busca “ampliar la calidad de la democracia en la prestación de servicios con calidad y eficacia” (p. 208), por lo que se observa con preocupación que la participación ciudadana corre graves riesgos, entre ellos cuenta Quintero (2007) se encuentran:

Las restricciones financieras, legales, la burocratización de la participación, la frustración ciudadana ante la lentitud de los resultados que ofrece su involucramiento y, sobre todo, el escaso número de gobiernos que han mantenido el interés por implicar a sus ciudadanos más allá de ciertos momentos políticos favorables a la participación, campañas electorales, aplicación de reformas legales institucionales, tragedias etc.(p. 209).

Nutriendo la propuesta que se está formulando en esta investigación partiendo del análisis que desde Aristóteles se tiene de cara a la búsqueda del bien común, el desarrollo y la paz, donde

el elemento de participación es fundamental, se invoca ahora lo que ha estipulado últimamente la ONU (19 de diciembre de 2011) en la Resolución 66/159:

Reconociendo que la democracia, el respeto de todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, una gobernanza y una administración transparentes y responsables en todos los sectores de la sociedad y una participación efectiva de la sociedad civil forman parte esencial de los fundamentos necesarios para lograr un desarrollo sostenible centrado en la sociedad y en el ser humano (p.2). (...) *Habiendo escuchado* a los pueblos del mundo y reconociendo su aspiración a la justicia, a la igualdad de oportunidades para todos, al goce de sus derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, a vivir en paz y libertad y a participar en condiciones de igualdad y sin discriminación en la vida económica, social, cultural, civil y política. (p. 3)

Es en esta línea de la argumentación donde se requiere de la dimensión ética, del enfoque de derechos humanos, hacer visible esta dimensión, nombrarla en los planteamientos de las políticas públicas, así es como se concreta la propuesta de esta investigación, pues siendo Colombia país miembro de las Naciones Unidas, con una historia democrática de más de doscientos años, es evidente el vacío en los fines democráticos, en la práctica política, si se asegura la participación ética de la sociedad civil, y de los implicados en los pasos desde la formulación hasta la evaluación de las políticas públicas, se alcanzaría la construcción social de justicia, reconciliación y paz, la renovación democrática y la modernización del Estado colombiano, haciendo realidad la felicidad de sus asociados, de sus ciudadanos.

3.3 Políticas públicas para el buen vivir y para la felicidad.

En el trabajo sobre el *Ciudadano como ser político en la filosofía política aristotélica*, la participación es central en la búsqueda del bien supremo, superando las asociaciones primarias de

familia, de patronato, así lo argumenta Arango (2009): “el hombre se asocia en busca de un fin supremo, aquel del que depende su felicidad, es decir, forma comunidad no para sobrevivir, ni siquiera para solo vivir, sino, para vivir bien” (p. 405). La búsqueda del bien supremo implica la relación con la democracia, convoca el discurso, “La participación del hombre (el ciudadano) en los asuntos públicos se da a través del discurso” (Arango 2009, p. 405), solo poniendo en diálogo a los hombres, ellos tienden a la felicidad, la participación deja de lado toda imposición de *telos* que desconoce la aspiración de los asociados, en el Contractualismo moderno se plantea así: “hasta que por su propio consentimiento, se hacen así mismo miembros de alguna sociedad política” (Locke, 1994, p. 45). Ello implica el reconocimiento de la dignidad humana, en este sentido aporta a la reflexión Vélez (1989), en su trabajo sobre *el bien común en la ciudad, según Aristóteles y Santo Tomas*, escribe:

El bien común es ante todo patrimonio de virtudes adquiridas y poseídas en común, al que todos los hombres virtuosos contribuyen y del que a su vez reciben todos influjo benéfico, en un intercambio de ejemplos e incentivos para el buen obrar; es, el conjunto de cualidades que forman una civilización moral y también política, dado el estrecho contacto que entre política y moral reconocen Aristóteles y Santo Tomás. (Vélez, p. 53)

Es preciso anotar que el bien supremo, la felicidad desde Aristóteles es fundamental en la organización social, esto se relaciona con el concepto construido en occidente hasta alcanzar connotación jurídica, y es el entendido como dignidad humana; la participación democrática entonces está orientada a configurar la dignidad humana, en palabras de Vidal (1984): “La igualdad y la participación son las formas en las que se configura la dignidad humana; son los cauces a través de los cuales se realiza la valía ética de la persona (...) estos dos valores vienen a ser los dos rasgos decisivos con que se configura el ideal ético de la vida social” (Vidal, p. 138).

Avanzando de la asociación natural para resolver asuntos tendientes a satisfacción de necesidades para vivir, la sociedad política exige del ciudadano y brinda al mismo, en la formación de la polis, el ejercicio constante de la *frónesis*, allí la participación es la que permite que el ciudadano moldee la vida pública, como lo invoca Flórez (2007): “la *frónesis* consiste en el ejercicio de la facultad deliberativa, la cual supone la capacidad en el hombre de deliberar, elegir y actuar sobre un estado de cosas que no son necesariamente siempre iguales, sino que pueden ser de otro modo” (p. 435); el gobernante y el gobernado están en la tarea de construir, conducir la vida social, la *polis* a lo virtuoso, para ello es indispensable el renovar, ajustar, recrear. Por tanto es mediante la participación, en la que no solo se da una forma de gobierno más anhelada, sino y sobre todo, la mejor y conveniente forma de vivir, la perfección del Estado y de la vida se encauza en las virtudes *dianoéticas*; el ejercicio de la sabiduría y la *frónesis* permite, no solo buscar mejorar la ciudad, también, dirigir la vida del hombre hacia la vida digna de su condición, por tanto, la deliberación sobre el modo mejor y correcto en torno a lo que es bueno o malo para el hombre, es en definitiva lo bueno o malo para la *polis*. Con ello se amplía el horizonte de argumentación entorno a la necesidad de la democratización de las políticas públicas para la transformación social en el horizonte de la conquista de la virtud.

Aristóteles al contemplar la organización de la *Polis*, mediante la construcción y estabilización del gobierno democrático, superando las formas de gobierno y asociación dadas por la naturaleza, es fuente primaria para esta propuesta de democratizar las políticas públicas y así las sociedades democráticas favorezcan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones en aras de la felicidad, el buen vivir. Para esto hay que renovar el gobierno, el Estado, es decir, se pretende es la renovación de la vida democrática de los municipios, renovar el gobierno en los tiempos presentes, cosa que no es tan fácil, es pertinente tener presente lo que

expresó el estagirita hace XXIV siglos: “En política, por lo demás, no es más fácil reformar un gobierno que crearlo, lo mismo que es más difícil olvidar lo sabido que aprender por primera vez. Así que, repito, el hombre de Estado, debe ser capaz de mejorar la organización de un gobierno ya constituido” (*La Política*, Libro VI, Cp. I, p. 159). Esta investigación busca renovar la vida democrática, la institucionalidad, desde dentro, lo que se plantea aquí, es la modernización del Estado, en su raíz, la superación de la desigualdad y la exclusión, teniendo articulación entre políticas de igualdad y políticas de identidad (De Sousa, 2005, p. 222), y que de suyo es lo que asegura la dimensión ética de la participación social. Entre los griegos Aristóteles ve esta desigualdad incluso en la virtud, y lo describió muy bien así:

La ciudad no es más que una asociación de seres iguales, que aspiran en común a conseguir una existencia dichosa y fácil. Pero como la felicidad es el bien supremo, como consiste en el ejercicio y aplicación completa de la virtud, y en el orden natural de las cosas, la virtud está repartida muy desigualmente entre los hombres, porque algunos tienen muy poca o ninguna; aquí es donde evidentemente hay que buscar el origen de las diferencias y de las divisiones entre los gobiernos. Cada pueblo, al buscar la felicidad y la virtud por diversos caminos, organiza también a su modo la vida y el Estado sobre bases, asimismo diferentes. (*La Política* Libro IV, Cp. VII, p.122)

El elemento democrático del Estado implica la participación para la transformación social, la búsqueda del bien supremo, que como aconteció en los griegos es hoy un reto, así dice la ODP (21 de Diciembre de 2010) en el 6to punto: “Sin la participación de la ciudadanía, movimientos y organizaciones sociales, esto es, sin la movilización de sus conocimientos y energías sociales, no será posible encontrar las claves para una nueva lógica del desarrollo, sobre la base de un enfoque de decrecimiento entendido como el buen vivir”. Y seguidamente, punto 7 hace el énfasis en las políticas públicas, así: “Se necesita reforzar y promover las políticas públicas participativas desde

abajo”. Este desde abajo es la mirada a la base, al hombre, al ser humano, no solo al funcionario, no solo la mirada que se eleva al Estado benefactor, es redescubrir la condición de ciudadano. Esto es dar el giro a una democracia participativa ética, a la democratización de las políticas públicas, que asumen la comprensión de la unidad de lo humano, la unidad del individuo y lo social, para el desarrollo integral de la persona, el bien común, el buen vivir y la felicidad como objetivos de las políticas públicas, planteado incluso por la ONU (28 de junio de 2012) según la Resolución A/RES/66/281: “la pertinencia de la felicidad y del bienestar como objetivos y aspiraciones universales en la vida de los seres humanos de todo el mundo y la importancia de que se reconozcan en los objetivos de las políticas públicas”, además se insta al conjunto de las naciones a celebrar el 20 de marzo como día de la felicidad.

Lo central entonces de las políticas públicas deja de ser el aparato burocrático para poner en el centro de la institución democrática la persona, su felicidad, es ahí donde radica la dimensión ética del planteamiento democrático, logrando así el *telos* de la *Polis*, no solo del presente, ya que la mirada ética implica la responsabilidad con las generaciones futuras, el desarrollo sostenible, del que habla la ONU (27 de julio de 2012) en la Resolución A/RES/66/288: “el desarrollo sostenible solo se puede lograr forjando una alianza amplia entre las personas, los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, trabajando juntos a fin de lograr el futuro que queremos para las generaciones presentes y futuras” (Numeral 13); además, en aras del desarrollo se hace el llamado para que los gobiernos faciliten esta participación en todos los niveles (numeral 43), son estos los primeros responsables en la búsqueda de la virtud, al respecto esta consideración se relaciona a la concepción que hay desde los griegos: “El Estado no es virtuoso sino cuando todos los ciudadanos que forman parte del gobierno lo son, y ya se sabe que, en nuestra opinión, todos los ciudadanos deben tomar parte en el gobierno del Estado” (*La*

Política, Libro IV, Cp. XII p. 131). La búsqueda de la virtud no es una tarea de los ciudadanos exclusivamente, es la tarea del gobierno instaurado, así: “los alentamos a que participen activamente, según proceda, en los procesos que contribuyan a la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación de políticas y programas que fomenten el desarrollo sostenible a todos los niveles” (ONU, 2012, Numeral 13, p.9); se resalta en el numero 44 la importancia de la sociedad civil en el desarrollo sostenible, y por último, hace un reconocimiento de las zonas montañosas (numeral 210), como es el caso de los municipios donde se desarrolló esta investigación, se reconocen a estas comunidades carentes de participación ciudadana, y se requiere de la decisión política del Estado, de sus dirigentes para que procuren mejorar los niveles de participación, así es el llamado de la ONU al plantear: “los Estados aumenten las medidas de cooperación con participación efectiva para que se fortalezcan acuerdos, nuevos arreglos y centros de excelencia para el desarrollo sostenible de las montañas” (p.46).

3.4 Las políticas públicas como creación de participación y consenso.

Desde el inicio de *La Política* aristotélica se reconocen las relaciones de naturaleza según las cuales unos son para gobernar y otros para ser gobernados, eso sucede en el matrimonio, la relación esclavo-amor, el griego sobre el bárbaro, desde esta condición natural se llega a la construcción de la sociedad, en la cual se busca la relación de iguales, superando las relaciones de naturaleza, las del fruto de uso de la fuerza o la escasez, esa relación de iguales se logra mediante la deliberación, el reconocimiento de las partes, “cada una de las partes que componen la ciudad pueden ser activas mediante las relaciones que necesariamente y siempre tienen las unas con las otras; otro tanto puede decirse de todo individuo considerado separadamente, cualquiera que él

sea” (*La Política*, Libro IV, Cp. III p. 116); en la formación social de la *polis* es indispensable el aporte de la parte al todo, se ha desbordado la unidad del individuo y la familia para llegar a la gran comunidad, “fin supremo de la vida es necesariamente el mismo para el individuo que para los hombres reunidos y para el Estado en general” (*La Política*, Cap. III). Con ello esta propuesta recalca la necesidad de que en los municipios se integre el interés del individuo con el del Estado, en aras de la articulación en la búsqueda del bien común, el Estado al servicio de la persona y ésta responsabilizándose ante aquel.

Participar, por tanto, es tomar parte en una realidad que implica lo propio y lo de los demás, en este sentido argumenta Hubert (2011), “Si pasamos a la palabra griega, *Participar* es *μετεχω* (*metejo*), que es una unión de *μετα* y *Εχω*, indica una pertenencia, el poseer algo. Así lo entiende Aristóteles” (p. 254). Participar no solo sería pertenecer, implica así el compartir lo que se tiene, en este sentido agrega Hubert (2011), en *La participación: Meditación desde el aporte del pseudo Dionisio*:

Participar es recibir algo sin que el que da, pierda algo. El sello, el sol no pierden su esencia al entregar la marca, el calor o la luz. Por otra parte, lo recibido es importante: ayuda a tener vida o a vivir. Además la recepción depende del receptor, tanto como del que entrega. El que entrega, entrega todo: el sol entrega sus rayos, el sello toda su marca. No hay señal de limitaciones. Estas vienen del receptor: si se deja o no impresionar por el sello o el calor y la luz del sol. (p. 258)

Entre los elementos que señala Aristóteles como indispensables a la existencia de la ciudad son: “1. las subsistencia 2. Las artes 3. Las armas 4. Abundancia de riquezas 5. El culto divino 6. La decisión de los asuntos de interés general y de los procesos individuales” (*La Política*, Libro IV, Cp. VII, p. 123), estos elementos no se dan por separado, aquí se enfatiza el sexto, resaltando que están interrelacionados como principios que hacen vivir al individuo en sociedad, que es para

lo que se tienen las políticas públicas, no es la sociedad de tipo natural, sino ésta, que le asegura la reciprocidad entre iguales para la satisfacción, no solo de algunas necesidades, sino ante todo, y otro de los elementos que propone esta tesis, participar en la construcción del consenso social promoviendo las políticas públicas como lugar de inclusión y unidad en la diversidad.

El reconocimiento de la ciudadanía implica el reconocimiento de la pluralidad, la diversidad, “La ciudad no se compone solo de cierto número de individuos, sino que se compone también de individuos específicamente diferentes, porque los elementos que la forman no son semejantes” (*La Política*, Libro II, Cp.1, p. 44); es la participación lo que permite en Aristóteles destacar la pluralidad, al respecto Álvarez Yágüez (2008), al mencionar los elementos centrales de la categoría *Política*, *En Aclaraciones desde la perspectiva de un clásico republicano*, escribe que es esa pluralidad la que conforma la sociedad política así:

En Aristóteles hay una valoración positiva de la pluralidad y la diversidad, ligada a las comunidades complejas y amplias, constituidas por muchos *logoi*. Una multiplicidad, pues, que tampoco signifique dispersión o fragmentación, como ocurre ya en el *ethnos* o nación, o en ciudades que rebasen ya tal número que sea imposible que las gentes se conozcan, y por tanto, se pierda su carácter de *koinonía*. Ni la unidad homogénea de la familia, ni la desintegración de las grandes agrupaciones, en ese punto medio se sitúa la *koinonía politiké*, comunidad política. (p. 323)

La diversidad es la que permite no romper la unidad del Estado cuando ésta se ha pretendido, y es en ello central la participación, cuando se trabajan los elementos indispensables a la existencia de la ciudad, el Estagirita llama a la unidad, “Los asociados deben tener necesariamente un punto de unidad común, ya sean por otra parte, en razón de su participación en ella iguales o desiguales: por ejemplo, los alimentos, la posesión del suelo o cualquier otro objeto semejante”

(*La Política*, libro IV, Cp. VII), el ejercicio de participación en las políticas públicas estará orientado a la integración en la diversidad, la unidad en la diferencia. Así de las relaciones propias de la sociedad política brota la unidad de la *polis* como organismo que se auto sostiene, y también la unidad como elemento armonizador de la diversidad, “La unidad solo puede resultar de elementos de diversa especie, y así la reciprocidad en la igualdad, como dije en la Moral, es la salvación de los Estados, es la relación necesaria entre los individuos libres o iguales” (*La Política* Libro II, Cp. 1, p. 44); para alcanzar esta unidad serán fundamentales la *praxis* y la *lexis*, Arendt en *La Condición humana* (1998) lo plantea claramente: “de todas las actividades necesarias y presentes en las comunidades humanas, solo dos se consideraron políticas y aptas para constituir lo que Aristóteles llamó el *bios politikos*, es decir la acción (*praxis*) y el discurso (*lexis*), de los que surge la esfera de los asuntos humanos, de la que todo lo meramente necesario o útil queda excluido de manera absoluta” (p. 39), entiéndase que lo útil y necesario en Arendt son los elementos, los artificios de la industrialización, la obra del hombre laborante, en tal sentido, las políticas públicas son el elemento que le permite a los ciudadanos la práctica política, la integración de la *praxis* y la *lexis*, la construcción de consensos.

3.5 Políticas públicas creando ciudadanía e inclusión para la transformación social.

La democratización de las políticas públicas implica la construcción de ciudadanía, el Estado es el primer responsable, pero esto no lo puede hacer el Estado empresario, lo hace en compañía del tercer sector, “sólo el principio de Estado puede garantizar un pacto político de inclusión basado en la ciudadanía (...) El Estado como novísimo movimiento social, es el fundamento y el cauce de la lucha política que transforme la ciudadanía abstracta, fácilmente falsificable e

inconducente, en un ejercicio efectivo de reciprocidad” (De Sousa, 2005, p. 336), el tercer sector hay que construirlo, la ciudadanía hay que formarla para la participación, pero a la vez en ella reside el principio democrático de la libertad, desde los griegos se reconoció, así en la obra arquitectónica de la *polis* aristotélica implica la libertad, el hombre es el único ser que puede actuar, tener *praxis*, lo mismo en las políticas públicas, es el ciudadano libre el llamado a entrar en la formulación, plantear la acción de lo público, al respecto en su trabajo sobre *el concepto de libertad en Aristóteles*, Flórez Restrepo (2007), muestra que “el uso del sustantivo griego ελευθερία se refiere en primera instancia a la libertad en sentido sociopolítico y ético libertad para actuar” (p. 431).

La participación en las políticas públicas solo es posible a ciudadanos. a personas libres, en tal sentido es claro que el Estado democrático es el que en primera instancia hace a sus asociados libres, a la vez que estos son los únicos que la pueden instaurar, “la *polis* la conforman hombres libres e iguales, características que solo se dan en la democracia, el gobierno de la ley; no es la democracia de la mayoría, no se trata de la democracia donde cualquiera con cualquier título puede ser juez, donde se obtienen funciones públicas con arreglo a una renta, donde la mayoría recibe la soberanía remplazando la ley” (*La Política*, Libro VI Cp. IV p. 166), se es ciudadano donde hay una participación en los bienes y en la construcción de la ley equitativamente, donde se goza de la igualdad de los derechos políticos, donde la ley depende del dictamen de la mayoría, compuesta por igual proporción entre ricos y pobres, solo ahí la democracia se mantendrá en su pureza, sólo ahí se pueden tener políticas públicas con participación, esta es la democracia que hay que construir, este es un aspecto de la participación ética que plantea esta tesis al proponer la democratización de las políticas públicas, ya que en el trabajo de campo se establece que la ciudadanía se siente libre frente al Estado, reconociéndose en esa concepción un

claro desconocimiento de la libertad como el elemento que le permite la implicación en la vida del Estado y la construcción del consenso, y el Estado permanece como empresa prestadora de servicios y no asume su rasgo de construcción de ciudadanía.

Se requiere redescubrir que la participación solo es posible al ciudadano en la concepción de igualdad, libertad plena, no excluyente como ha sucedido históricamente, sino en la lógica incluyente que supera la concepción griega clasista y excluyente donde para ser ciudadano había unos requisitos: “los ciudadanos, en más o menos número son los elementos mismos del Estado; el ciudadano, que tiene el domicilio, la edad, que participa de las funciones de juez y de magistrado, este es principalmente el ciudadano de la democracia” (*La Política*, Libro III, Cap. I p. 76-77), componente esencial de la definición de ciudadanía será el de participación (1275a, p. 23), como argumenta Álvarez Yagüez, (2008): “el gobierno político es de libres e iguales (*eleuthéron kai ison*) (1255b, 20), cuando lo esencial de la ciudadanía se define por participar (*metekhéin*) en la administración de justicia (*kriseos*) y en el gobierno (*arkhés*)» (1275a, 23)” (p. 326).

En el proceso de participación solo puede ser el ciudadano quien la permite y la ejerce, de manera determinante señala Aristóteles, que la participación se da en la formulación de la ley (*La Política*), recientemente en el contexto nacional colombiano se ha convertido la formulación de la políticas públicas como un paso para generar leyes, en los casos de desmovilización de las AUC o la parapolítica, la política de restitución de Tierras, etc., se están formulando políticas que luego exigen la legislación, por tanto el juez tiene que amparar, así se da el choque de trenes, la confrontación entre las Cortes, Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia, (Uprimny 2004) y de éstas con el Ejecutivo, algo superado ya en las democracias europeas (Martínez, M. 2008), en esta investigación, se encuentra que las políticas públicas locales, aparecen inicialmente

como acuerdos municipales amparados en documentos del orden departamental y nacional, ordenanzas y leyes, se resalta que la ciudadanía no conoce, no está enterada de donde salen las políticas públicas que tienen el respaldo jurídico en los municipios, superar estos vacíos implica que los ciudadanos adquieran mayor interés por el estado de derecho, y que el Estado de Derecho sea también social, no porque destine los recursos para la atención social, sino para que el derecho circule en la ciudadanía, esté a su alcance, el Estado forma al ciudadano y lo informa.

No se trata de avanzar en la tendencia de renovar la Constitución al capricho del ejecutivo, o de alguno de los poderes, para implementar políticas, que en el caso colombiano comúnmente son para beneficiar, a través de la ley, intereses particulares, al respecto se hace necesario recordar el planteamiento aristotélico, “las leyes deben ser hechas para las constituciones y no las constituciones para las leyes, principio que reconocen todos los legisladores. La Constitución del Estado tiene por objeto la organización de las magistraturas, la distribución de los poderes, las atribuciones de la soberanía, en una palabra, la determinación del fin especial de cada asociación política” (*La Política* libro VI, Cp. I, p. 159). Cuando se deja de lado el fin general de la asociación política por privilegiar la beneficencia de un particular es donde la democracia participativa se desdibuja, desconociendo que es el ciudadano quien mediante la deliberación, el diálogo, y el consenso hace que el régimen democrático conserve su espíritu, a propósito dice Álvarez Yágüez (2008) : “el régimen que concuerda mejor es la democracia (*demokratías*) (1275b, 5), al sostener que ciudadano es el que participa de la función deliberativa (*bouleuesthai*) o judicial de la ciudad (1275b) (p. 327).

En el ejercicio de la participación para la definición de la ley, el ciudadano no se ve como realidad exterior, ajena al producto del legislador, sino que es mediante el ejercicio libre de la voluntad de gobernarse a sí mismo; este paso es primero para gobernar a los demás, desde la

antigüedad se ha planteado esta responsabilidad, Flórez (2007) lo recuerda así: “En el libro I de *La Política* Aristóteles define al hombre libre como aquel que pertenece a sí mismo, tanto en el sentido económico, como en el moral. En el sentido político, este hombre es el único que puede ser considerado ciudadano, pues debe participar de la deliberación y de la función judicial de la ciudad” (p. 432), el escenario para esta incidencia es la formulación de las políticas públicas, ahí se da incidencia en el Estado, según De Sousa (2005), ello implica que “la participación democrática debe incidir tanto en la acción de coordinación del Estado, como en la actuación de los agentes privados (empresas, Ong`s y movimientos sociales), cuyos intereses y prestaciones coordina el Estado” (p. 367), esto es muestra de la ampliación de las posibilidades de participación de la democracia en el siglo XXI, no sin mencionar, además, que se ha relegado la condición de ciudadano, hasta hablar en los Estados democráticos, de representantes de la ciudadanía ante el gobierno, gobiernos que son supuestamente elegidos por los ciudadanos; por tanto la tarea para la democratización de las políticas públicas comprende la doble vía, como dice De Sousa (2005), democratizar al Estado y también democratizar la esfera no estatal.

Democratizar las políticas públicas conlleva la ampliación de los escenarios de integración ciudadana, además de ser ciudadano libre para participar en la formulación de la ley, está la condición de libertad para actuar, deliberar, al respecto se tiene esta consideración desde los griegos: “es ciudadano el individuo que puede tener en la asamblea pública y en el tribunal voz deliberante, cualquiera que sea, por otra parte el Estado de que es miembro” (Aristóteles Libro III Cp. 1, p 78). Se trata de ampliar la acción participativa de los ciudadanos, privilegiando la integración de todos, incluso de los que padecen la condición de indigentes, desplazados, pobres, exiliados, perseguidos políticos, y tantos otros grupos vulnerables, que en definitiva son las víctimas, se requiere que se restablezcan sus derechos, pues como lo expresa Mardones,

(2003): “sin el reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas no hay democracia que legítimamente se precie de ser democrática” (p. 160), por tanto, resaltar la participación ahora en las políticas públicas, implica, además de escuchar a los ciudadanos, facilitar toda su capacidad de decisión, no solo con el voto, sino en la determinación de las políticas locales, con ello se va dotando y perfeccionando la ley democrática en aras de la justicia, el desarrollo integral de la persona, no bajo el velo del interés particular sino del *telos* de la *Polis*, la felicidad de los asociados que han instituido la asociación democrática, es decir, “el pacto y el Estado que solo pueden existir en función de la ley, pues sin ella lo que habría sería una continua presencia del estado de naturaleza” (Patiño, 2005, p. 201).

Democratizar las políticas públicas es avanzar en el proceso deliberativo dando el paso a la liberación de las estructuras ocultas de poder, sin caer en las trampas que la deliberación encierra, más bien aprovechando su potencial como elemento de liberación, al respecto así lo argumenta Lorente (2012), después de analizar el proceso iniciado desde Habermas con la acción comunicativa y el mundo de la vida, plantea: “la deliberación puede funcionar bien entre grupos que pertenecen a una condición social determinada, entre sujetos sin grandes asimetrías de poder” (p. 12). La participación en las políticas públicas en esta condición se va a traducir en la posibilidad de elegir y ser elegido, con ello se da la posibilidad en el régimen, de la rotación del poder, que debe de garantizar la Constitución, “es justo que el poder, ya sea un honor, ya una carga, se reparta entre todos, es preciso limitar, por lo menos, esta perpetuidad mediante el turno en el poder cedido a los iguales por los iguales, que a su vez lo recibieron antes de aquellos” (*La Política*, Libro II, Cp. 1.); con la participación en la formulación de la política pública se da el paso de participar en lo político electoral a la incidencia en la toma de decisión para el bien común, es decir, elegir y poder seguir esa elección.

En este proceso de participación que implica libertad e igualdad, destaca Aristóteles que “fuera de la democracia, no existe el derecho común ilimitado de ser miembro de la asamblea pública y juez” (*La Política* libro III, Cp. I, p. 78), es así en este conjunto de acciones como se da la democratización en de las políticas públicas, con la participación en la toma de decisiones, lo que implica, además de que se establezca la política pública de participación, la constante determinación del Estado en su capacidad de democratización, que permita la continuación de la formación permanente del Estado y, “por Estado entiendo positivamente una masa de hombres de este género, que posee todo lo preciso para satisfacer las necesidades de la existencia” (*La Política*, libro III, Cp.1, p. 78), por tanto, para que continúe la obra del Estado democrático en el siglo XXI hay que democratizar las políticas públicas.

CONCLUSIONES

Esta investigación de orden cualitativo, hermenéutico y propositivo desde la formación en la Maestría en Estudios Políticos posibilita avanzar en la reflexión sobre el fenómeno sociopolítico de la participación en las políticas públicas como tópico de la democracia moderna, post- estatal basado en un proceso de intervención social, que implicó una actual argumentación teórica, la descripción narrativa de registros logrados por medio de entrevistas, para entender a profundidad la naturaleza de las políticas públicas y su estructura dinámica en la reforma del Estado democrático y la búsqueda del desarrollo integral.

Este trabajo investigativo, pionero en la región, aporta conocimiento sobre la realidad política, democrática del Suroeste Cercano Antioqueño, resaltando la institucionalidad creada, el liderazgo social de las mujeres, el riesgo de la burocratización en la formulación de las políticas públicas y la necesidad de animar procesos educativos de incidencia política y construcción de ciudadanía en la vida municipal, no solo en la región sino en el Estado Social y de Derecho.

Para el periodo 2008-2011 se ve con claridad que es un momento donde los entes de gobierno municipal se esmeraron por presentar acuerdos municipales para tener, al menos formuladas, en los municipios políticas públicas de orden social, este es un punto que se resalta; donde no existían los acuerdos se moviliza al concejo municipal para su creación, y donde ya estaban dichos acuerdos opera la política pública, pero como oferta, más que como respuesta. Es un adelanto que se haya planteado en dicho periodo la necesidad de manejar los programas y proyectos de acuerdo a políticas públicas, aunque es de resaltar, con preocupación, la baja participación de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas, lo que hace urgente

desarrollar programas de formación y estrategias que involucren a la comunidad, en el tercer capítulo de esta tesis se dan los fundamentos para una intervención social en la materia. También esta investigación reconoce que en las entrevistas, y en los procesos de formulación de las políticas públicas en los municipios, donde se desarrolló el trabajo de campo, no se cumplen los parámetros que señalan los aportes de los teóricos citados en el primer capítulo, donde resaltan de manera particular, la necesaria participación de los representantes de los sectores sociales y grupos comunitarios organizados, la participación de la ciudadanía en la búsqueda de solución a sus problemáticas para así lograr el desarrollo integral.

Queda claro que en la formulación de las políticas públicas en estos municipios, que sí se cumple con el requerimiento del que hablan los teóricos, de que al menos un organismo del Estado jalona la formulación, ejecución, reiterando por ello el foco de preocupación que se genera, de cara a las prácticas de buen gobierno, pues no hay en la formulación, ejecución, seguimiento, y evaluación de las políticas públicas la participación y el control de la ciudadanía.

Las entrevistas aportan como punto preocupante de la realidad democrática local la poca información que manejan los líderes sociales y los ciudadanos en general, respecto a las medidas que van tomando los gobiernos municipales para superar las problemáticas de la población. Según esta investigación, el desconocimiento de los líderes entrevistados, de las medidas que toma el ente gubernamental en materia de oferta y servicio social, es evidencia de que los acuerdos municipales logrados para establecer políticas públicas responden, más que a las necesidades de la población, a la lógica del Estado de ofrecer servicios públicos sociales, ello explica el desconocimiento, la poca importancia, e incluso la indiferencia de parte de la población ante los planteamientos de los acuerdos y las medidas adoptadas por el ente administrador, porque no se les ha tenido en cuenta.

Esta investigación aporta así elementos para procurar la formulación de políticas públicas con participación ciudadana, y la necesidad de plantear en los municipios la urgencia de formular la política pública de participación. Aunque en las entrevistas se habla de los diagnósticos realizados por los funcionarios públicos, es un hecho evidente que la sociedad, los líderes sociales, están visualizando unas problemáticas que no son tenidas en cuenta a la hora de implementar los acuerdos y las soluciones, lo que hace que los administradores y responsables de la gestión pública, no logren una propuesta concreta y efectiva que dé solución a las problemáticas de la ciudadanía; en definitiva, la no intervención de la comunidad en los acuerdos y la implementación de las políticas públicas sin la participación de la ciudadanía no aporta al desarrollo integral social y menos al incremento de la cultura democrática.

Durante la investigación se pudo establecer que fueron unos funcionarios públicos los que iniciaron los procesos de formulación de la política, el planteamiento de los grandes temas de los acuerdos municipales, y son otros funcionarios públicos los que asumen la operatividad de la política, la cuestión no es por funciones, sino porque los funcionarios no logran continuar en el proceso por motivos netamente burocráticos, como son el cambio de servidores públicos cuando hay una nueva administración municipal, por tanto, se da el fenómeno continuamente de la cancelación de contratos, laborales, de infraestructura, de servicios, en definitiva cortan procesos públicos de desarrollo de las comunidades. Se continua en la base con la falta de buenas prácticas de gobierno, que es en definitiva uno de los elementos importantes que se busca con la formulación de políticas públicas donde se privilegie la participación directa de la comunidad, la rendición de cuentas claras y la evaluación del quehacer público.

Se convierte este trabajo investigativo en referente para otras iniciativas académicas que procuran el conocimiento de la filosofía política y la comprensión del funcionamiento de la institucionalidad democrática, la práctica del poder, al hacer el recorrido en tres momentos metodológicos que comprenden la argumentación teórica, el trabajo de campo y la propuesta de democratizar las políticas públicas, donde se muestra claramente los elementos necesarios para la consecución de la justicia, la superación de la exclusión y la construcción de la paz en Colombia.

Esta investigación es el resultado de la preocupación de la Universidad Pontificia Bolivariana por formar ciudadanos comprometidos con la realidad multidimensional del país, que partiendo de lo “local” se comprometen con las causas que dignifican la vida de las personas y de los pueblos.

Democratizar las políticas públicas en el Suroeste cercano Antioqueño es un reto, aquí se propone la necesidad de implementar esa democratización desde la participación ética. La hipótesis planteada en esta investigación es cierta, la participación en la formulación de las políticas públicas contribuye al desarrollo, en el caso del Suroeste Cercano Antioqueño esto es un elemento a trabajar. la ciudadanía necesita ser involucrada en dicha formulación para poder avanzar más rápidamente en el desarrollo social, político, estructural, integral de los municipios.

El análisis realizado muestra claramente que no hay suficiente práctica política ciudadana por medio de la participación, como lo requieren los postulados teóricos actuales de políticas públicas, por tanto, no se cumple efectivamente el mandato Constitucional esencial que vela por la participación ciudadana. Se evidencia que para el periodo 2008 2011 se habló mucho de participación ciudadana, se menciona en los planes de desarrollo de cada municipio, pero en la práctica prevaleció la burocracia.

LISTA DE REFERENCIAS

- Acosta, O. L. (2008). *Perspectiva global y políticas públicas. Observaciones al desarrollo local en Colombia: una propuesta de Articulación. Desarrollo Económico Local*. p. 95-108
Comp. Luz Stella Sierra de Arango. Bogotá: Fundación Social
- Agudelo, O, H. Y. (Sep. - dic. 2005) La salud un proyecto de política pública. *Debates* (42)
Medellín: Universidad de Antioquia.
- Álvarez, Y., J. (2008). La categoría de Política. Aclaraciones desde la perspectiva de un clásico republicano. *Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política*. (39) julio-diciembre: 311-333 ISSN: 1130-2097 recuperado de isegoria revistas
csic.es/index.php/isegoria/article/view/635/636
- Arango, N., Delio. (2009). El ciudadano como ser político en la filosofía política Aristotélica. *Escritos*. Vol. 17, (39), julio – diciembre, UPB: 296-604
- Arboleda M., C. (2008). *Experiencia, filosofía y testimonio*. Medellín: UPB.
- Arendt, H. (1996). *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*.
(Trad. Ana Poljak). Barcelona: Península.
- Arendt, H. (1998). *La Condición humana*. (Trad. Ramón Gil Novales). Barcelona: Paidós Ibérica S.A
- Aristóteles (1974). *La Política*. Colección Austral No. 239. Madrid: Espasa Calpe S.A.
- Barquero, A. (2008, May). Desarrollo local: diversidad y complejidad de las estrategias y políticas de desarrollo. *Prisma*
- Benedicto XVI (2009). *Carta Encíclica Caritas in Veritate*. El Vaticano: San Pablo.
- Bergquist, C. (2007, Agt). La nación soñada: Violencia, liberalismo y democracia en Colombia. *Journal of Latin American Studies*, 39(3), 670-672. doi:10.1017/S0022216X07002969
- Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia*. Trad. José F. Fernández (3era. Ed.)
México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio N. (1987). *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*.
México: F.C.E.
- Bonilla, J. A. et al: *Políticas Públicas en sistemas críticos: el caso latinoamericano*.
(p. 91-129). Medellín: Universidad Nacional de Col.

- Buchelli, M. El desarrollo local y las organizaciones solidarias; diversas estrategias para afrontar el desarrollo: un caso colombiano. *Cuadernos Des. Rural, Bogotá*.
- Cano, L. F. (2008, julio-diciembre). La participación ciudadana en las Políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. P. 147-177. Consultado junio 2011 scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a7.pdf
- Canto, S. R. (2000). Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, IX (002) Centro de Investigación y Docencia Económicas D.F., México pp. 231-255 recuperado de junio 2011 gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IX_No.II_2dosem/CSR_Vol.9_No.II_2sem.pdf /redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13309202
- Carrizo, L. (2004, Jul). Producción de conocimiento y políticas públicas. Desafíos de la universidad para la gobernanza democrática. *Cuadernos del CLAEH*, 27(89), 69-84
- Clavijo, R. B. & Morera M. (2010). *El equilibrio de poderes ante la reelección en Colombia*. (Edit. Prieto, B. L. M.) Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. 37 p. recuperado marzo de 2012 icpcolombia.org/archivos/reflexiones/equilibrio_de_poderes_y_reeleccion.pdf
- Contreras, J. L., Arcila, M., & Vargas, A. B. G. (2008). Políticas públicas y turismo en las regiones rurales de Antioquia, Colombia: aproximaciones desde el enfoque de sistemas productivos territoriales y redes institucionales. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 5(61), 169–193. julio-diciembre
- Corte Suprema de Justicia. República de Colombia. (Sentencia 23 de Enero de 2003) Magistrado Ponente: Carlos Isaac. (Sentencia SU 039 de 1997). Referencia: Expediente T-84771. Peticionario: Jaime Córdoba Triviño, Defensor del Pueblo, en representación del Grupo Étnico Indígena U'WA.
- Corte Constitucional. República de Colombia. (Sentencia C-891/02). Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araujo Rentería. Demandante: Edith Magnolia Bastidas Calderón.
- Cortina, A. (1988. *ene-feb.*). La democracia como modelo de organización social y como forma de vida. *Iglesia Viva* (133), 90
- Cortina, A. (1992). Ética Comunicativa. En Eds. Camps, V., Guariglia, O. y Salmerón. F. *Concepciones de la ética* (177-199) Madrid: Trota S.A.

- Constitución Política de Colombia*. Escuela Superior de Administración Pública. Universidad del Estado.
- De Sousa, S., B., & García, V., M. (2001). *El caleidoscopio de las Justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico*. Bogotá: Siglo del hombre Editores y Universidad de los Andes
- De Sousa, S., B. (2005). *El milenio huérfano*. Ensayos para una nueva cultura política. Bogotá: Trotta S.A. p. 374
- Departamento Nacional de Planeación, (DNP 2013). *Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno*, Recuperado feb de 2013 /sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/sinergia.dnp.gov.co/Sismeg/Demo_Comparativo/DNP_Sinergia_Comparativo_Internacional.pdf
- Díaz G., M.J. (Enero 2009). *La construcción de políticas públicas a través de procesos de participación ambiental: las estrategias de educación ambiental autonómicas*. (Tesis Doctoral) Dirs: Javier Benayas. Dra. Rocío Martín. Universidad Autónoma de Madrid. Departamento de Ecología. Facultad de Ciencias. Programa Interuniversitario de Educación Ambiental. Madrid. uam.es/otros/roed/docs/numero2(2012).pdf
- Echeverri, J. C. (2010) La participación ciudadana en Colombia: Reflexiones desde la perspectiva Constitucional y la normatividad Estatutaria. *Estudios de Derecho* Vol. LXVII. (149) Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Antioquia. Medellín. Colombia 61- 86 recuperado junio 2011 leyex.info/magazines/vol67n1493.pdf
- Enríquez, A. (1997). Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local. En: *Enríquez A. et al. Desarrollo regional/local en El Salvador. Reto estratégico del siglo XXI*. San Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) pp. 47-80
- Estrategias eficientes de desarrollo local (2008). *Intercambio de experiencias entre América Latina y la ocde*. Conferencia. Bogotá, Colombia 16-17 septiembre
- Flórez R., Jorge A. (2007). Los conceptos de libertad en Aristóteles. *Escritos* Vol. 15, (35) UPB :217-478
- Gallicchio, E. (2008) *El desarrollo local y sus múltiples abordajes*. Seminario Internacional Desarrollo económico local, una apuesta por el futuro Jul. 25-27 de 2007. Bogotá: Fundación Social. p. 567
- Ganuza, F., E., & Robles, M., M. (2006, Ene.) Modelos de Acción pública en una sociedad

- asimétrica. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*.
- Gómez, L., M. (2009). Reseña de "Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación" de André Noël Roth Deubel. *Revista Opera*, (8), sin mes, pp. 202-204 Universidad Externado de Colombia Disponible en: redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67500811
- González R. E. & Velásquez C. F (2007). *Actores sociales y desarrollo local. Reflexiones desde la experiencia colombiana*. Seminario Internacional Desarrollo Económico Local. Una Apuesta por el Futuro, Julio 25 a 27 de 2007 Bogotá: Fundación Social
- Guarín A., G., J. (marzo 2004) *Tejiendo voluntades: Una experiencia de Participación social en la gestión de las políticas públicas*. Medellín, Universidad de Antioquia Facultad Nacional de Salud Pública Vol. 22 p. 87-93
- Guevara, S. J. D. (2009). *La democracia participativa como instrumento de dominación de la esfera pública. Una mirada crítica a la realidad política colombiana a partir de la Constitución de 1991*. (Monografía de Grado) Presentada como requisito para optar al título de Politólogo. Dirigida por: Rubén Sánchez. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá D.C. 50p. recuperado julio 2012 repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1578/1/80871509.pdf
- Henoa G., Héctor F. (2008). *Caminar en la esperanza*. Bogotá D.C.: Kimpres Ltda.
- Hubert, R. A. (2011). La participación: meditación desde el aporte del pseudo Dionisio. *Teología y Vida*, Vol. LII Universidad Católica del Norte, Antofagasta, 253-268 recuperado en scielo.cl/pdf/tv/v52n1-2/art13.pdf
- Hernández, E. (2007, Jul). El presupuesto participativo entre Democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y Desarrollo* 15(1), 56-77.
- Locke, J. (1994). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Trad. Carlos Mellizo. Barcelona: Altaya, S.A.
- López A., F. (2003). La formación del Estado y la democracia en América Latina, 1830-1910. Bogotá: Norma S.A.
- Lorente, F. J. (2012) ¿Es la deliberación suficiente? Una reflexión sobre la democracia

- deliberativa como modelo alternativo de democracia para la liberación. *Roed. Derecho, democracia y justicia*. Revista Online de estudiantes de derecho, Universidad Autónoma de Madrid, número (1) 1-15 recuperado de uam.es/otros/roed/docs/lorente1.2012.pdf
- Mardones, J. M. & Reyes, M. (2003). *La Ética ante las víctimas*. Rubí (Barcelona): Anthropos.
- Martínez, M. (2008). *Los conflictos entre las altas Cortes*. Recuperado de historico.unperiodico.unal.edu.co/Ediciones/113/05.html
- Medellín, C. & Rangel, A. (2010) *Política de Seguridad Democrática*. Bogotá: Grupo editorial Norma.
- Mejía V., H. (2009). La perspectiva humanista de los cursos de problemas colombianos. *Pensamiento Humanista* No. 6, Enero- Diciembre Medellín Colombia.15-40
- OIDP (21 de diciembre de 2010). *Crisis global y la búsqueda de alternativas desde lo local*. Declaración final de la X Conferencia del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP). Ciudad de México. Recuperado Marzo 2012 democraciaparticipativa.net/component/content/article/52-instrumentos-internacionales-y-declaraciones-/2714-declaracion-final-de-la-x-conferencia-del-oidp.html?directory=82
- ONU (21 noviembre de 2012). Proyecto de resolución: Educación para la democracia. Res. A/67/L.25 recuperado de un.org/es/comun/docs/?symbol=A/67/L.25
- ONU (27 de julio de 2012) Resolución A/RES/66/288. El futuro que queremos. Aprobada por la Asamblea General reunida en Brasil. Recuperado febrero 2013 un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=S
- ONU (28 de junio de 2012) Resolución A/RES/66/281. Día Internacional de la Felicidad. Aprobada por la Asamblea General. Recuperado noviembre 2012 un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/281&Lang=S
- ONU (19 de diciembre de 2011) Resolución aprobada por la Asamblea General A/RES/66/159. Promoción de un orden internacional democrático y equitativo. Recuperado julio 2012 un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/159&Lang=S
- ONU (21 de diciembre de 2010) Resolución A/RES/65/223 aprobada por la Asamblea General. Promoción de un orden internacional democrático y equitativo recuperado de un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/223&Lang=S
- Patiño V., Carlos. A. (2005). *El origen del poder de Occidente. Estado, guerra y orden internacional*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Pardo, C., M. (2007). *La política pública de participación del Distrito Capital como instrumento*

- de efectividad para el ejercicio del derecho a la participación.* (Tesis para optar al título de Magíster en Estudios Políticos). Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de ciencias políticas y relaciones internacionales recuperado julio 2011 javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis75.pdf
- Pécaut, D. (2008). *Las Farc: ¿Una guerrilla sin fin o sin fines?* Trad. Pedro Lama. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Pérez O., D., A. Políticas Publicas, participación y poder local. Consultado feb. de 2010. Disponible en monografias.com/trabajos15/poder-local/poder-local.shtml#POLIT
- Plan de Desarrollo Municipal Amaga (2008 – 2011). De Amagá y para Amagá. Auxilio del Socorro Zapata. Alcaldesa municipal. Alcaldía Municipal de Amaga. Departamento de Antioquia. Recuperado dic 2010 disponible en amaga-antioquia.gov.co/apc-aa-files/37653761666635386235633762646461/PDM_diagnostico_finalV1.pdf
- Plan de Desarrollo Municipal Fredonia (2008 – 2011). Fredonia Calidad de Vida para todos. Calidad – Gestión – Transparencia. Carlos Mario Londoño Espinosa, Alcalde Municipal. Ruta del plan. P. 135. noviembre 2010. recuperado de fredonia-antioquia.gov.co/apc-aa-files/61366538643231343532326434393134/anexos.pdf
- Plan de Desarrollo Municipal Santa Bárbara (2008 – 2011). Con Equidad de mujer, Santa Bárbara para todos. María Celia Román Quintero, Alcaldesa. Noviembre 2010 Recuperado de santabarbara-antioquia.gov.co/apc-aa-files/62373735316130663339336239653832/PLAN_DE_DESARROLLO_2008__2011.pdf
- Posada C, E. (2007, Abril). Language and politics. *Latín American Research Review*, 42(2), 111-135.
- Quintero, E. C. (2007) Política pública y participación social: visiones alternativas, Ed. José Sosa. *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. XIII* No. 39 Mayo / Agosto de 2007 pg. 205-212 Recuperado noviembre 2012 148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espinal/espinalpdf/espinal39/205-212.pdf
- Roth, D. A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, tercera reimpresión, Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, D. A. N. (Oct., 2003). *Globalización, derecho y justicia: el Estado y las políticas*

públicas entre justicia formal y justicia material. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003 hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Globalizaci%C3%B3n%20derecho%20y%20justicia.pdf

- Schneider, C. (2007). *La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona*. (Tesis doctoral) Director Dr. Carles Ramió Matas, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales- Universidad Pompeu Fabra UPF. Barcelona
- Sierra, L. S. (Marz. 2008) Seminario Internacional desarrollo económico local, una apuesta por el futuro Jul. 25-27 de 2007. Bogotá: Fundación Social. 567p.
- Uprimny Y., R. (Marzo 28, 2004) Choque de trenes y tutela contra sentencias. UNP No.55 Sección: Jurídica. Recuperado de historico.unperiodico.unal.edu.co/Ediciones/55/03.htm
- Uribe, M. T. (2001). Las promesas incumplidas de la democracia participativa, (en: Víctor Manuel Moncayo et al.) *El debate a la Constitución. Memorias del Seminario de evaluación diez años de la Constitución colombiana*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Ed. Universidad Nacional de Colombia e ILSA, 2002. pp. 143-156
- Uribe, M. T. (1996). Lo viejo y lo nuevo en la crisis política colombiana. *Estudios Políticos*. (7-8) Medellín, dic. 1995-jun.1996, pp.78-90.
- Vargas V, A. (2011). El sistema político colombiano al inicio del gobierno de Santos *Revista Nueva Sociedad* (231), enero-febrero de, ISSN: 0251-3552, disponible en nuso.org/upload/articulos/3756_1.pdf consultado octubre 2012
- Vargas, V. A. (2009). La Política pública de Seguridad y Defensa en Colombia. Seguridad Democrática, Conflicto interno armado y su regionalización. *En Zamora*
- Vargas, V. A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. 1era reimpresión 2001. Bogotá: Almuneda Editores
- Vargas, V. A. (1994). La participación ciudadana: posibilidades y límites. *Política colombiana* 4(2). Bogotá. pp. 33-41.
- Vargas, B. M. A. (dic. 2004) Políticas públicas locales y desarrollo. *Esan- cuadernos de difusión* Año 9, n.º 17,
- Vélez S., J. (1989). *Del derecho a la filosofía. El contenido del bien común de la ciudad, según Aristóteles y Santo Tomas*. Bogotá: Universidad Santo Tomas.

- Vidal, M. (1984). *Ética civil y sociedad democrática*. Cp. 5 Igualdad y participación: formas de la dignidad humana. Bilbao: *Desclee de Brouwer, S. A*
- Wacher, C. K., & García, D. E. (2010). Hanna Arendt. La vigencia de un pensamiento. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, VIII (13), 11–30. recuperado julio 2011 politicaygobierno.cl/documentos/enfoques/13/01-GARCIA.pdf
- Zuleta, E. (1988). La participación democrática en Colombia. *Revista Universidad de Antioquia*. 56 (212). Medellín, abr.-jun. pp. 4-9