

# LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y LA PROMOCIÓN DE LA SALUD: REFLEXIONES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS\*

Martha Helena Barco Vargas\*\*

## Resumen

*El paso de la democracia representativa a la participativa, en Colombia, se ha efectuado de manera lenta, parcial y no exenta de resistencias por parte de diversos sectores de la sociedad. Hoy, las cuestiones relacionadas con el fortalecimiento de la participación ciudadana adquieren una legitimidad macroeconómica y gerencial en la administración de los recursos públicos. Esta participación es una alternativa democrática de primer orden, en cuanto permite la inclusión, en las distintas instancias, de los diversos puntos de vista, sobre los problemas que competen a los ciudadanos; además, posibilita la concertación social en los ámbitos territoriales o sectoriales. No es sólo un estilo de gobierno, sino un instrumento técnico a la hora de tomar decisiones con ventajas competitivas, para producir resultados deseables, si se compara con las tradicionales formas burocráticas y paternalistas de llevar a cabo la gestión pública. Introducir la dimensión participativa en planes, programas y proyectos de intervención preventiva y promocional de la salud en las comunidades; identificar algunas de las principales resistencias subterráneas a la participación, y sugerir estrategias para encararlas, cons-*

---

\* Naturaleza del artículo: ensayo. Recibido para evaluación: 3 de octubre de 2006. Aceptado para publicación: 1 de noviembre de 2006.

\*\* Socióloga. Magíster en Sociología y Magistra en Estudios Políticos. Docente de la Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales. Correo electrónico: mahebarco@gmail.com

*tituyen algunos de los aportes que la ciencia política tiene al respecto. Más que poner el acento en reglamentos de descentralización y comités consultivos, sería más conveniente incorporar un nuevo pensamiento en los profesionales que toman decisiones acerca del mejoramiento, cobertura y condiciones de acceso de la población a un derecho humano fundamental como es la salud.*

**PALABRAS CLAVE:** *ciudadanía, participación, democracia, desarrollo, gestión participativa de los asuntos públicos.*

## Abstract

*Colombia has moved slowly and partially from representative to participatory democracy, facing resistance from various segments of society. Today, the issues related to strengthening citizen participation have acquired a legitimacy of a macroeconomic and managerial nature in the administration of public resources. This has become a first-class democratic alternative, allowing for the inclusion in different forums of the various points of view about the problems that concern to the citizens and promoting social agreement in the territory and/or segment levels. It is not just a governing style, but also a technical instrument for decision making with a competitive edge resulting in a desirable outcome when compared with the traditional bureaucratic and paternalist ways of carrying out public management. The political science may contribute in this regard by, among others, introducing the participatory dimension in plans, programs, and projects for preventive and promotional health intervention in communities; identifying some of the main underground resistance to participation; and suggesting the strategies to face them. Rather than emphasizing on decentralization rules and consultant committees, it would be more convenient to incorporate a new thought by the professionals that make decisions on improvement, coverage, and access conditions for the population to an essential human right as health.*

**KEY WORDS:** *Citizenship, participation, democracy, development, participatory management of public affairs.*

## Introducción

De ser temas sumamente controversiales, la descentralización y la democracia han pasado a tener creciente importancia en todo el mundo. Gran parte de los organismos internacionales de mayor peso las han adoptado como estrategias de acción en sus declaraciones y proyectos, institucionalizándolas como política oficial, lo cual ha puesto en un primer plano las cuestiones relacionadas con el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión de los recursos públicos.

“La gente afectada por cualquier tipo de intervenciones para el desarrollo debe ser incluida en los procesos de decisión”, ha dicho el Banco Mundial, y se ha comprometido a apoyar las iniciativas de los prestatarios que fomenten la incorporación de métodos participativos en sus planes de desarrollo. Otros organismos de cooperación internacional global, regional y nacionales se han ido sumando a este nuevo consenso.

Existen numerosos debates sobre los significados de ciudadanía y de participación, sobre la relevancia de lo local en un contexto de globalización y sobre el problema de la gobernanza o gestión de los asuntos públicos. Hoy se les atribuye una legitimidad macroeconómica y gerencial, al ser percibidas como unas alternativas con ventajas competitivas para producir resultados si se las compara con las formas tradicionales (burocráticas y paternalistas) de llevar a cabo las políticas públicas, ya que aparecen no como una imposición, sino como una oportunidad y hasta una necesidad.

No se puede pasar por alto llamar la atención sobre la tremenda responsabilidad que los profesionales de la salud tienen (además de las propias de su oficio) de:

- Contribuir a la construcción de ciudadanía, pues en su condición de actores, agentes, gestores o administradores de proyectos, posibilitan, incrementan y mejoran o no, el acceso de la población a un derecho humano fundamental como es la salud.
- Sensibilizar acerca de la importancia de introducir la dimensión participativa en todos los planes, programas y proyectos de intervención preventiva y promocional de la salud en las comunidades.
- Identificar algunas de las principales resistencias subterráneas a la participación.
- Sugerir estrategias para encararlas.

Las anteriores acciones constituyen algunos de los aportes que los profesionales de las ciencias sociales pueden hacer a los profesionales del sector de la salud, y es esa la razón de este artículo. Tanto lo referente a los avances en este campo como a los desafíos que la realidad plantea y las dificultades propias del quehacer por su carácter controversial ofrecen un estimulante campo para la discusión al cual aspiro a contribuir con esta intervención que recoge varios aspectos así:

En primera instancia, ofrezco una propuesta conceptual que nos pone en el mismo nivel de comprensión del problema que estamos tratando. En segundo lugar, presento elementos para un diagnóstico de lo que ha sido la práctica participativa en Colombia. En tercer lugar,

planteo un listado no exhaustivo de las ventajas que para cualquier país tiene la gestión participativa de los asuntos públicos. Seguidamente, a manera de confrontación, señalo las condiciones indispensables y puntos críticos que presenta la sociedad colombiana para que la participación actúe de forma deseable. En quinto lugar, típico y caracterizo en una tabla las diferentes formas, metas, instancias y estilos de participación que pueden darse, cuya utilidad radica en mostrar en qué estamos en materia de valoración y alcance del hecho participativo. Así mismo, presento los resultados de una investigación del comportamiento de los grupos frente a las acciones participativas, pues el trabajo con las comunidades encarna dificultades que no es posible desconocer. En sexto lugar, ilustro con un glosario los términos trabajados en la tipificación. Termino con una serie de recomendaciones que deben tenerse en cuenta, a manera de propuestas y alertas, para no llevarnos a engaños respecto a las posibilidades, alcances y límites de las acciones participativas.

## Propuesta conceptual

### Postulado 1. La construcción colectiva de imágenes de futuro tiene implicaciones democráticas

En este documento adopto el concepto de participación de los investigadores Fabio Velásquez y Esperanza González, en su más reciente estudio evaluativo sobre la participación en Colombia:

... proceso social resultante de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación, de territorio), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política de modo que respondan a sus intereses colectivos. (1)

Esta definición ofrece elementos que permiten abordar el tema de la participación de manera realista, en cuanto alerta sobre las relaciones de poder existentes en toda agrupación humana. Constituye, en todos los casos, un medio para la formulación, la discusión y la adopción de consensos en torno a lo común y a lo diverso, lo interesante y lo prioritario, el modelo de desarrollo y el tipo de convivencia deseada, en momento y territorio específicos.

En procesos de planificación, la participación ciudadana es una alternativa democrática, que permite incluir las distintas instancias de los diversos puntos de vista sobre los problemas que a todos competen y que posibilita la concertación social en los ámbitos territoriales o sectoriales. La planeación participativa implica la proyección de las expectativas e imaginarios colectivos sobre el territorio, con el fin de lograr un desarrollo equilibrado con el entorno natural y con la cultura de sus habitantes. Su sostenibilidad en el tiempo se da en la medida en que contribuye a la construcción de identidades colectivas de largo alcance. El proceso democrático queda garantizado una vez los ciudadanos sientan que pueden incidir en las decisiones que les conciernen.

## Postulado 2. Sin democracia real no es posible el desarrollo

La elección de los valores sociales no puede darse por resuelta meramente con los pronunciamientos de las autoridades que controlan los resortes del poder. Los espacios discursivos paralelos, con sus correspondientes contradiscursos críticos, son indispensables para formular interpretaciones más objetivas respecto a identidades, intereses y necesidades. De forma regular, los estudios tradicionales sobre el desarrollo concentran su atención en las posibilidades de crecimiento permanente del producto interno bruto (PIB), el progreso técnico, la industrialización o el control de los mercados, características contingentes de importancia relativa y sin que ninguna de ellas defina por sí misma el desarrollo. Existe también una larga tradición que considera deficientes los indicadores del crecimiento limitados a la contabilidad nacional<sup>1</sup> frente a cuestiones tan importantes como la libertad para vivir muchos años o la capacidad para escapar a la morbilidad evitable o para vivir en una comunidad pacífica y libre de delincuencia.

La importancia de la libertad de elección como criterio de desarrollo ha sido subrayada por otros tantos economistas del desarrollo: "...el aumento de la variedad de alternativas efectivas entre las que pueden elegir los individuos, es el principal objetivo y criterio del desarrollo económico..." (3). Amartya Sen, al situarse en la perspectiva del desarrollo como libertad, plantea que deben contemplarse, además de las libertades implícitas en los procesos políticos, sociales y económicos, el grado en que los individuos tienen la oportunidad de lograr resultados que valoran y que tienen razones para valorar, pues la libertad no se refiere tanto a los procesos de toma de decisiones como a las oportunidades para lograr resultados que no están estrictamente relacionados con la prosperidad económica (3).

Las discusiones y los debates públicos en la formación y utilización de nuestros valores, así como la posibilidad de participar en una evaluación crítica y en el proceso de toma de decisiones, son derechos constitutivos del proceso de desarrollo, visto como el proceso de expansión de libertades fundamentales que tienen los individuos y las comunidades.

1 Aristóteles: "En cuanto a la vida de negocios, tiene cierto carácter violento, y es evidente que la riqueza no es el bien que buscamos, pues sólo es útil para otras cosas" (2). En la traducción de Pedro Simón Abril (siglo XVI) se lee el texto de la siguiente manera: "Porque el que se da a adquirir dineros es persona perjudicial; y es cosa clara que el dinero no es aquel sumo bien que aquí buscamos, porque es cosa útil y que por respecto de otra se desea" (Barcelona: Orbis; 1984).

La construcción compartida de la visión de futuro actúa en una doble vía: por un lado, permite la confluencia de voluntades en espacios propicios para el reconocimiento de los problemas y para tener la posibilidad de incidir en sus soluciones. Por el otro, pone a los actores sociales, comunitarios e institucionales en la posición de evaluar los diferentes escenarios para la actuación dentro y fuera del territorio.

Una metodología prospectiva implica lograr sucesivos procesos de apropiación que, a su vez, permiten actuar desde el presente y reflexionar sobre la mejor manera de articular el contexto actual con las expectativas, deseos e intereses que se perfilan como porvenir deseable y posible para sus vidas y para la región. Este proceso debe constituirse en un espacio permanente para la concertación de intereses, mediante el cual se logran acuerdos, se canalizan acciones y se establecen compromisos que evidenciarían sus implicaciones democráticas.

Pensar como región llevaría no sólo al reconocimiento de las determinantes económicas globales, sino también a la necesidad de fortalecer, previniendo el deterioro de las estructuras naturales, culturales y sociales de quienes en ella habita. Una metodología participativa busca, en general, que la población beneficiaria contribuya con sus conocimientos, percepciones y experiencias al desarrollo de una propuesta en particular. El desarrollo metodológico debe combinar elementos teóricos, prácticos, vivenciales y analíticos que proporcionen resultados objetivos e incluyan al mayor número de sectores de la población.

En una sociedad heterogénea y desigual en cuanto a sus recursos de poder, la participación debe situarse en un contexto de dominación en el que la lógica de los actores dominantes apunta a la reproducción de las condiciones que la hacen posible. Existen, por ello, formas contradictorias de entender la participación, según la perspectiva de los actores dominantes o de los sectores subordinados. Para los primeros es una manera de reconocer la validez y legitimidad del sistema de poder establecido y su alcance llega hasta la ejecución de las decisiones ya tomadas. Para los sectores subordinados, la participación debe llevar a la búsqueda de cambios en las relaciones entre los actores y en la distribución del poder, lo cual conduciría a incidir en la toma de decisiones fundamentales respecto al futuro deseado, razón por la cual precisan recurrir a movilizaciones en las que esperan captar y acrecentar la solidaridad grupal.

Mercado y sistema político han sido tradicionalmente los mecanismos de integración social, aunque en la actualidad se han ido indiferenciando, como puede verse en los sistemas clientelistas, pues en ellos el voto se tiene como recurso económico. Para contrarrestar esto han aparecido diversas formas de participación comunitaria y societal como estrategias para la ampliación, la socialización y la difusión del ejercicio democrático; pero su formalización por parte del Estado ha contribuido más a legitimar el poder establecido y menos a fomentar las libertades políticas o a ampliar la cobertura total de los derechos, y en menor medida a construir colectivamente el mundo deseado.

## Prácticas participativas en Colombia: elementos para un diagnóstico

El paso de la democracia representativa a la participativa en una estructura de poder centralizada y autoritaria como la colombiana se ha efectuado de manera parcial y a regañadientes, donde se ha respondido más a circunstancias impuestas por el nuevo orden internacional que a una convicción generalizada de las clases dominantes con respecto a la necesidad de cambiar. La configuración del panorama político colombiano a finales de los años ochenta estalló en múltiples crisis que afectaron la gobernabilidad y representaron un gran reto para la democracia colombiana.

La consolidación del capital a escala mundial como motor de la vida a través del mercado pretendió suplantar a los Estados y a la política en sus tradicionales papeles de reguladores económicos. Las nuevas necesidades de la acumulación capitalista han ido exigiendo a los Estados efectuar operaciones de reestructuración en ellos mismos y en la sociedad para ajustarlos al neoliberalismo: descentralización y disminución de su tamaño pusieron límites a su intervención en asuntos de interés colectivo y le otorgaron al mercado el nuevo rol de regulador social.

Tales procesos se acompañan de reiteradas demandas de los ciudadanos por tener autonomía y por participar directamente en la toma de las decisiones que les competen. Las movilizaciones sociales se estructuraron ahora alrededor del espacio (barrio, vereda, municipio o región) y no en torno a la unidad productiva (fábrica), como sucedía antes. El novedoso discurso de la democracia participativa caló con igual fuerza tanto entre los actores que valoran la oportunidad de intervenir directamente en las políticas de interés colectivo en el ámbito regional y local como en el Estado que encuentra provecho en que los habitantes de cada región resuelvan sus necesidades sin esperar nada de él, a pesar de que en la realización voluntaria del trabajo comunitario comprometen sus ya precarios ingresos o alargan su agotadora jornada de trabajo.

La Constitución de 1991 consagra un abanico bastante amplio de posibilidades para la intervención de los sujetos en la definición y adquisición del sentido de lo colectivo<sup>2</sup>. A través de la participación ciudadana y de la participación comunitaria pueden interaccionar individuos, sociedad y Estado. Esta Carta Política generó en la ciudadanía una gran expectativa y una “avalancha legislativa” sobre el tema que no se corresponde con sus resultados.

El equipo investigativo del estudio de Velásquez y González identificó 29 normas que creaban, institucionalizándolas, otras tantas instancias de participación. Esta oferta participativa reglamentada en el país, sin concertación con la ciudadanía, los movimientos o las organizaciones sociales, ha tenido la característica de ser tutelada, controlada y restringida;

2 El concepto de democracia es ampliado en el artículo 1 de la Carta Constitucional con las dimensiones del pluralismo y la participación: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...” (4). En ella, la participación comunitaria hace referencia a los procesos de organización y movilización, a través de los cuales busca que la comunidad sea protagonista o sujeto de su propio desarrollo.

se ha buscado que las demandas se canalicen a través de los esquemas del Estado cuya preocupación central es la “institucionalización” de las luchas sociales, acudiendo bien sea a los tradicionales mecanismos de mediación partidista o a los novedosos esquemas de mediación tecnocrática, más acorde con los nuevos tiempos (5).

La protesta social no se considera, como en otros tiempos, un espacio legítimo de participación ciudadana; se criminaliza el descontento y se deja a la ley la posibilidad de limitar el ejercicio de este derecho. La ley, en cambio, propone instancias de participación de obligatoria conformación, fundamentalmente con funciones de socializar políticas ya tomadas, captar iniciativas, fiscalizar y, en menor medida, de consultar, concertar y gestionar. Responde principalmente a imperativos modernizadores del Estado formulados desde afuera, más que a la necesidad de recuperar la legitimidad del sistema político, fortalecer la democracia real o responder a demandas de una población que no ha conocido lógicas distintas a las de las clientelas políticas.

Como era apenas esperable, tal esfuerzo legislativo no se tradujo en una movilización ciudadana en torno a lo público, ni en la democratización de la gestión pública, ni en hacer que la ciudadanía esté presente en la formulación de políticas públicas. Para completar, el tema no constituye actualmente prioridad alguna para el gobierno nacional<sup>3</sup>. Una participación, así concebida, tiene un carácter restringido en tres aspectos:

- En cuanto al contenido, puesto que no se convoca a la población a participar en aspectos fundamentales relacionados con la orientación global del desarrollo, pero sí invita a participar en la solución e implementación de las políticas sociales.
- En cuanto al momento, se queda en la fase propositiva y fiscalizadora, pero no decisoria, ni en la de asignación de recursos, lo cual le quita todo el peso de su importancia.
- En cuanto a dimensión, pues las convocatorias a participar surgen desde el Estado y se dirigen a una sociedad civil no organizada; además, se ubican en espacios sociales y políticos fragmentados, sin aparentes relaciones de articulación para posibilitar la elaboración de propuestas más englobantes.

## Ventajas de la participación

La mayoría de los analistas que se refieren al tema están de acuerdo en que la participación ciudadana es un instrumento insustituible para:

- Hacer gestión pública con eficiencia y eficacia, en la medida en que convoca voluntades para la construcción de consensos, reduce resistencias y logra resultados aceptables por los interesados.

3 Por ejemplo, la incidencia ciudadana en los consejos territoriales de participación (CTP) ha sido muy limitada, en cuanto a la definición del contenido de los planes de desarrollo y de los planes de ordenamiento territorial, pues a pesar de que la Ley 152 de 1994 obliga a su conformación, no existen sanciones explícitas en la norma para los alcaldes que no los creen. Las autoridades locales no están obligadas a tener en cuenta ni a incluir en la redacción final del plan las observaciones originadas en ellos (4).

- Permitir diálogos más horizontales entre la administración y los administrados.
- Construir una pedagogía democrática para la formación de nuevos ciudadanos interesados en los asuntos públicos y conscientes de la importancia de contribuir a su definición.
- Descubrir líderes nuevos y cualificar los existentes.
- Densificar el tejido social, coordinar acciones y evitar la segmentación de responsabilidades.
- Reafirmar los valores de la descentralización y de la autonomía política de las territorialidades.
- Inducir cambios en los patrones de conducta de las instituciones públicas que sienten la presión permanente por abrir espacio a las iniciativas ciudadanas, facilitando que su actuación responda a necesidades sociales.
- Ejercer control, rendición de cuentas, asignación eficiente de los recursos y seguimiento a las acciones para evaluar el rendimiento institucional.
- Formular políticas públicas inclusivas.

## Condiciones y puntos críticos para la participación

Para que todas las ventajas de la participación sean posibles son indispensables:

- Una decidida voluntad del nacional y de los gobiernos locales de crear oportunidades para su ejercicio.
- La existencia de ciudadanos, organizaciones y agentes participativos que hagan uso de tales oportunidades.

Pero ni lo uno ni lo otro se ven nítidamente en lo que hasta ahora lleva el proceso. Respecto de la primera condición, aparte de los hechos ya mencionados, habría que agregar que la amplitud del espíritu de la ley se va estrechando en la medida en que se reglamenta y pone en marcha. La cantidad de requisitos para hacer efectivo un mecanismo de participación constituye más un desestímulo que un incentivo.

A pesar de que el discurso oficial está montado con un lenguaje participativo, la práctica ostenta el relieve puesto en la participación política, más que en la participación ciudadana, los cuales, aunque no tienen que ser mutuamente excluyentes, generan frustración y desconfianza en los ciudadanos, toda vez que éstos perciben la permanencia de vicios tradicionales en agentes personalistas, politiquería en el manejo de asuntos colectivos, poca transparencia en la toma de decisiones, conflictos irreconciliables entre micropoderes desencadenados a raíz de la canalización oscura en el manejo de fondos y, sobre todo, el hecho de ser sordos a demandas surgidas de instancias participativas espontáneas.

El Estado que se comienza a prefigurar desde entonces es uno de tipo neorregulador,

que permite una mayor influencia del sector privado, del mercado y de la financiación externa, y que pretende que las relaciones con el ciudadano operen con la misma lógica de eficacia y eficiencia con que lo hace el sector privado. Así, abandona la intervención en áreas de producción directa y deja que las reglas del mercado regulen básicamente la sociedad.

## Caracterización de actividades participativas

Con base en las diferentes tipologías participativas elaboradas por expertos e investigadores del tema, he elaborado una tabla que permite visualizar rápidamente las metas, los tipos de intervención y de participación, los grados de intervención de los actores, las relaciones de poder entre ellos y la proyección en la vida social —que bien puede servir para elaborar diagnósticos acerca de la realidad participativa en cualquier ciudad o región—. El comportamiento de las formas asociativas para la acción colectiva es como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Tipología para la caracterización de las prácticas participativas

Según las metas	Tipo de intervención	Tipos de participación	Grados de intervención de actores	Proyección e institucionalidad	Relaciones de poder entre actores
I Necesidades individuales básicas	1 Mejorar condiciones de vida	A Comunitaria	a. Información Consulta	i. Formalidad "Sin alas"	Personalista Populista
II Necesidades colectivas básicas	2 Manifestar desacuerdos	B Social	b. Iniciativa Fiscalización	ii. Integración Cooptación	Tecnicista Aislada Racionalidad
III Metas colectivas, defensa de lo público	3 Ejercer control Fiscalizar	C Ciudadana	c. Decisión Gestión	iii. Concertación Construcción colectiva de acuerdos	Gestionista Solidaridad Ciudadana
IV Transformación social	4 Liderar movimientos sociales	D Política	d. Ejercicio del poder	iv. Modo de vida	Ciudadanista Popular de base

Si observamos las clasificaciones de los actos participativos (columnas), podemos

hacer una lectura vertical que nos da cuenta de una mayor complejidad en cuanto a las metas, los tipos y los grados de intervención de los actores, las relaciones de poder y la proyección en la vida de las comunidades. Si se hace una lectura horizontal, es fácil ver una correspondencia entre las características de cada fila en cuanto al alcance y profundidad de las actuaciones<sup>4</sup>.

## Glosario que ilustra los términos trabajados en la tipificación

### Valoración de la participación según las metas que se pretenden alcanzar

- Satisfacción de necesidades individuales, particulares o privadas, relacionadas con la reproducción interna (Nivel I).
- Satisfacción de necesidades colectivas barriales o veredales para subsanar problemas inmediatos como alumbrado, seguridad, arreglo de vías, recreación, etc.
- Consecución de metas colectivas de carácter comunitario o ciudadano relacionadas con la defensa de lo público (Nivel III).
- Luchas por la transformación de la sociedad (movimientos sociales, políticos, culturales) (Nivel IV).

### Tipificación de las intervenciones

- Encaminadas a mejorar las condiciones de vida.
- Encaminadas a manifestar desacuerdos, denunciar abusos de autoridad, violación de derechos.
- Encaminadas a ejercer control y fiscalización para la defensa de lo público.
- Encaminadas a crear un nuevo sistema de interacciones sociales, a introducir valores

<sup>4</sup> En la población estudiada (tres organizaciones comunitarias de tres sectores socioeconómicos de la ciudad de Manizales), la organización que más ha avanzado llega acaso hasta las características reseñadas en la segunda fila del cuadro, cuyo avance en términos de eficacia organizativa hacia un sentido emancipatorio es aún muy limitado. Ninguna tiene posibilidades de intervención al nivel de tomar decisiones o hacer gestión de proyectos de política social o cultural y la defensa de lo público como meta organizativa es demasiado incipiente. Ninguna de las organizaciones comunitarias poseen la fuerza y la madurez suficientes como para ponerse como meta la transformación de la sociedad; también están lejos de liderar movimientos sociales, ni quieren saber que la suya es una actividad política. No poseen poder de alguna significación frente al Estado y el establecer relaciones de tipo ciudadanista de base, que sería su más próxima y adecuada meta, está todavía muy a medio camino por la prevalencia en la región de fuertes relaciones de poder de tipo paternalista, personalista y clientelista.

ciudadanos, a transformar los actores sociales y a transformar la sociedad.

## Tipos de participación

Varias son las formas y ámbitos en los que es posible participar. Se identifican cuatro tipos de organizaciones participativas (6) así:

- **PARTICIPACIÓN COMUNITARIA:** acción de ciudadanos que tiende a resolver necesidades de la vida cotidiana. Su eventual relación con el Estado se circunscribe a la asistencia técnica o capacitación a través de dependencias como las de desarrollo comunitario: artículos 49 (organizaciones de usuarios de servicios de salud) y 311 (promoción de la participación comunitaria como función del municipio).
- **PARTICIPACIÓN SOCIAL:** se ejerce a través de organizaciones para la defensa de intereses privados de un sector, referidos generalmente a solucionar problemas de la vida material inmediata, se relaciona con actores entre sí y no con el Estado.
- **PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** intervención en actividades públicas en función de intereses sociales particulares; prosecución de derechos sociales como salud, educación, trabajo y cultura; reconocimiento de grupos o sectores de la población como las mujeres, los consumidores o los usuarios; clamor por el respeto hacia el medio ambiente o hacia los animales, etc. Está relacionada generalmente con actos de gobierno como las políticas públicas, sectoriales o regionales (artículos 41, 152, 318 y 342 de la Constitución Política).
- **PARTICIPACIÓN POLÍTICA:** acción de los ciudadanos en función de los intereses globales de la sociedad, con presencia activa en los procesos de toma de decisiones del Estado, principalmente a través de partidos y de los órganos de representación. A la participación democrática se alude en las diversas formas de participación en los artículos 103 a 112 de la Constitución.

## Grados de intervención

Según la definición de participación (1) que se ha venido manejando en este trabajo, son varios los niveles en que puede darse el acto participativo, desde informarse sobre un tema o decisión, pasando por emitir opiniones sobre situaciones generales o específicas, hasta formular iniciativas para solucionar problemas que atañen a una colectividad.

Su mayor alcance se logra cuando se es actor en negociaciones, concertaciones y se fiscaliza el cumplimiento de acuerdos formulados. De acuerdo con esto, los niveles de participación ciudadana, según los grados de intervención de los actores sociales involucrados en el proceso, empezando por la de menor actuación, son: (i) información y consulta, (ii) iniciativa y fiscalización, (iii) decisión y gestión y (iv) ejercicio del poder.

## *Intervención según su proyección e institucionalidad*

La intervención según su proyección e institucionalidad se da de acuerdo con el sentido y la importancia que le den los gobiernos locales<sup>5</sup> a la participación-formalidad, entendida únicamente como requisito de ley que es preciso llenar. Es una participación “sin alas”, que no cuestiona la lógica de las estructuras de poder vigentes.

- PARTICIPACIÓN-INTEGRACIÓN-COOPTACIÓN, en la que las autoridades locales promueven de manera efectiva no tanto con el fin de que la gente gane en autonomía y capacidad de interlocución con el Estado, sino para que se acoja a las orientaciones de los grupos políticos dominantes.
- PARTICIPACIÓN-CONCERTACIÓN, centrada en la construcción colectiva de acuerdos en torno a objetivos comunes y a los medios para alcanzarlos. Requiere la interiorización del principio del pluralismo y de la intervención directa de la ciudadanía en el análisis de su entorno y en la toma de decisión respecto a cómo actuar para lograr los objetivos compartidos.
- PARTICIPACIÓN-MODO DE VIDA, no es concebida como una carga a la rutina diaria, que exige esfuerzos y costos adicionales, sino como un valor y una norma social interiorizados desde la infancia, que llevan a la gente a involucrarse no tanto para obtener un beneficio específico, sino porque es bueno hacerlo para que el colectivo se beneficie y fortalezca. Un ejemplo de comunidad con proyección participativa como modo de vida se encuentra en la Comunidad Nasa descrita a continuación:

El Proyecto Nasa es un proceso organizativo de la comunidad indígena Paez que desde 1980 se abrió camino en la región de Toribío departamento del Cauca Colombia; el 90% de población indígena, elige cada año el Gobernador de Cabildo y todos sus colaboradores. Sumando los recursos municipales, las transferencias de los cabildos, su capacidad de convocatoria, sus métodos tradicionales de trabajo comunitario, y las herramientas constitucionales, han logrado con la participación masiva en el Cabildo Abierto, tomar decisiones sustanciales respecto a la elección de líderes, la administración pública, la determinación de prioridades, racionalidad en el uso de los recursos y cierta autonomía en la asignación presupuestal, que les hizo acreedores al reconocimiento nacional como uno de los municipios con la más alta transparencia en la administración de recursos públicos y con un manejo presupuestal eficiente y eficaz (100% de cubrimiento escolar, acueducto y potabilización de aguas en tres municipios y en el 80% de las veredas, 100% de mejoramiento en los servicios de salud, recuperación de 171 fuentes de agua, reconstrucción del sistema de producción agrícola, garantizando seguridad y soberanía alimentaria a 607 familias); gracias a la recuperación de sus valores culturales la solidaridad, sentido de pertenencia y dignidad como pueblo, los nasas resisten la presión del

5 Cinco estrategias se distinguen en las experiencias analizadas por los investigadores Fabio Velásquez y Esperanza González en el libro recientemente publicado por la Fundación Corona, *¿Qué ha pasado ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* (1).

narcotráfico y asumen una postura clara frente a los grupos armados; terminaron vigencia cumpliendo las metas propuestas sin déficit ni deudas y sustituyeron el concepto de Plan de Desarrollo por el de Plan de Vida, lo cual es aleccionador sobre los principios rectores generales para la sociedad colombiana<sup>6</sup>.

### *Intervención respecto a las relaciones de poder entre los grupos y las bases*

Con relación a los estilos de conducción de las acciones colectivas, puede observarse una gama de comportamientos que van desde las formas verticales del ejercicio de la autoridad en los diversos ámbitos de la vida hasta las formas mediatizadas e intermediadas por el carácter representativo que ha prevalecido en las estructuras de poder en casi todos los países latinoamericanos.

La sociedad moderna ha introducido muy tímidamente formas diferentes de incidir en la toma de decisiones y de inducir a una democracia directa no representativa, según la cual la comunidad sea consultada, actúe y controle las acciones del Estado y sea partícipe de su proceso de crecimiento. Es decir: se apropie de la condición de ciudadanía. En este sentido resulta especialmente útil para esta presentación la clasificación hallada por Tomás Villante (5) en su investigación en seis ciudades metropolitanas de Latinoamérica, en la cual distingue cuatro conjuntos básicos de acción según las relaciones que tengan los grupos entre sí y entre ellos y el poder central. Los conjuntos de acción básica en las relaciones de poder son:

- PERSPECTIVA PERSONALISTA O POPULISTA: grupo o dirigente que mantiene una doble relación con el poder: hacia los sectores de base les cuenta que gracias a él se pueden conseguir cosas, y así se hace imprescindible; hacia los grupos dominantes se presenta como el único que puede contener y manejar a los sectores populares. Necesita llevarse bien con sectores significativos de base popular, incluso propicia movilizaciones que refuercen su capacidad de negociación, lo cual le da un cierto tinte localista y pragmático. Hace parecer que sólo él o su grupo puede llegar a las instancias influyentes del gobierno, razón por la cual sostiene tensas relaciones de competencia o de marginación con otros grupos, pues unas relaciones abiertas perjudicarían su juego con el poder. Relaciones de gestión por arriba y de movilización por abajo, marginación de los contactos horizontales hacia otros grupos, reproduce intereses de corte corporativista y refuerza relaciones autoritarias y patriarcales tradicionales. En Colombia, los

6 Exposición del caso en el Foro *¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?*, 10 y 11 de junio de 2003, organizado por la Fundación Corona, la Fundación Social, el Foro Nacional por Colombia, la Fundación Inter American (IAF), la Corporación Región, la Corporación Transparencia por Colombia, Viva la Ciudadanía, el Banco Mundial y el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), y presentación del libro con el mismo título de los investigadores del Foro Nacional por Colombia (1).

grupos clientelistas clásicos son los que más se ajustan a esta descripción, aunque este tipo de relaciones han aparecido en todas las sociedades tradicionales en las que predomina el concepto durkheimiano de la solidaridad mecánica<sup>7</sup>.

- **RELACIÓN TÉCNICA AISLADA O TECNICISTA:** suele tener una fuerte densidad entre el poder y el grupo que cubre una determinada actividad sectorial en una localidad. Aferrados a una rígida división del trabajo y a una valoración social por la eficacia derivada del especialismo, se formula en términos de desconexión o de conexión conflictiva, distante o débil con grupos o sectores de base. Técnicos o profesionales también pueden ser un grupo voluntario sin ninguna implicación popular. Este tipo de relaciones se presenta en aquellos programas estatales muy técnicos, que han sustituido antiguos aparatos partidistas. Son recelados por las bases, y muestran gran desconfianza hacia cualquier tipo de movilización. Se busca incluso cierta separación objetiva, según modelos que sólo buscan la eficacia de los servicios prestados. La participación de los sectores populares queda sólo para las declaraciones formales. Cierta aire de tragedia aparece cuando a un tecnócrata las bases le demandan la participación real de un sector o grupo. Hay todo un discurso de justificación de las relaciones con base en una burocracia eficientista que, al menos en teoría, mantiene asistencialmente bien a los usuarios de determinados servicios.
- **RELACIÓN DE GESTIÓN SOLIDARIA O GESTIONISTA:** se trata de aquellos grupos que mantienen una mayor densidad de relaciones hacia el poder para gestionar servicios, en detrimento de las relaciones que mantienen con la base social, sin desconectarse del todo de ella. Su discurso y el del sistema están muy próximos y, en cambio, son distantes del de la base. Hacia arriba hay gestión, para ofrecer algunos servicios que, no obstante su importancia, muchas veces no han sido demandados por las comunidades, ni visualizados como prioridades, ni surgido como respuesta a sus movilizaciones, sino en virtud de unos contactos privilegiados con el poder. Hacia los otros grupos pueden entablar relaciones más o menos densas, mejores sin duda, si se dedican a servicios sectoriales diferentes y coordinables. Suelen ser ONG especializadas y con cierto aire solidario en sus relaciones, aunque en asociaciones locales también se da este tipo de conjuntos de acción. En los procesos de descentralización, los servicios que deja de atender el Estado son acogidos por estos grupos u ONG, que reciben ayudas internacionales o estatales. Son un modelo de gestión compensatoria de las disfunciones del sistema imperante, y eso comúnmente se llama participación de la sociedad civil. Cubrir necesidades básicas justifica todo tipo de pactos hacia arriba y aunque se desee mayor participación por abajo, no siempre la consigue.

7 Emilio Durkheim en *De la división social del trabajo* (7), texto clásico de la literatura sociológica, distingue la solidaridad mecánica y la solidaridad orgánica. La primera es la dada entre individuos y grupos pequeños en los cuales se generan dependencias y servidumbres personales, cuyos alcances obedecen al vínculo establecido con el poder. En contraposición a esto, la solidaridad orgánica es aquella donde prima la división del trabajo y el interés colectivo sobre los bienes particulares, cuya intervención, a diferencia de lo que sucede con el derecho represivo propio de las relaciones de la solidaridad mecánica, liga directamente y sin intermediarios al individuo con la sociedad o, lo que es lo mismo, la consciencia individual y la consciencia colectiva.

### Sexta recomendación: cuestionar lo local en una era de globalización

Lo local es un concepto políticamente conflictivo en condiciones de creciente expansión global. Los conceptos de participación local se han ido posicionando en los discursos del desarrollo y se están utilizando para apoyar y justificar una gran variedad de agendas y programas, que van desde la consolidación de poderes centrales, pasando por el apoyo a las agendas políticas neoliberales y sus ajustes estructurales, hasta la promoción de nociones más progresistas de desarrollo y construcción de democracia.

Mohan y Stokke, citados por Gaventa (8), plantean que el consenso paradójico sobre el papel de la participación local en un mundo globalizado está plagado de peligros. Puede ser utilizada para diferentes fines según diferentes actores ideológicos. Por lo tanto, así como puede minar el papel del Estado y de los poderes transnacionales, puede también subrepticiamente imponer soluciones eurocéntricas al desarrollo del Tercer Mundo.

Necesitamos examinar críticamente cómo y con qué fines se emplean sus planteamientos y desde qué escenario el discurso predominante crea condiciones de participación efectiva. Cómo distinguir un discurso que efectivamente amplíe oportunidades para una genuina construcción de democracia local y uno que se trata, más bien, de asuntos de cooptación y legitimación del status quo.

Los nuevos retos que impone el globalismo van desde el pensar globalmente, pero actuar localmente, a la manera que propone Ulrich Beck (8), o realizar el doble movimiento de la reforma local hacia arriba y de la reforma global hacia abajo —cada nivel de gobernancia contribuye con su parte de lo local a lo global— (9).

Un extracto del decálogo para una discusión sobre innovaciones en la participación ciudadana y la construcción de ciudad, elaborado por Joseph Vincent Boira Maiques (10), de la Universidad de Valencia, complementa lo dicho hasta aquí:

- Conocimiento personal, no reglamentos: pasar de la fase de “informar a los ciudadanos” a la de “informarse de los ciudadanos”.
- Convencimiento, incluso por egoísmo: contar con los ciudadanos o usuarios no sólo es políticamente recomendable, sino útil. Proporciona gran cantidad de información nueva, no publicada en censos, ni estadísticas, ni derivada de análisis cartográficos, históricos o económicos.
- Participación individual: el ciudadano tiene derecho a que se le consulte como persona, sin formar parte de ninguna asociación o colectivo vecinal. De manera complementaria, debe dejarse espacio para la participación individual, temporal y puntual.
- Inducir a una ciudadanía activa: hay que buscar a la gente donde esté. También, apostarle a abrir canales de participación desde arriba, pues si se deja a iniciativas desde la base, puede no llegar a producirse.

- Métodos innovadores: la participación no ha de ser una carga más que sumar a otras que soportan los individuos. Los métodos deben ser innovadores, ágiles y atractivos. Hoy los ciudadanos están capacitados para manejar otros sistemas de consulta que pueden complementar la encuesta.
- Vía interesante y peligrosa: no puede deslumbrarse al ciudadano con procedimientos innovadores y atractivos para después olvidarse de los resultados.
- Participación sí, abdicación de resultados no: la participación en la planeación es un medio y no un fin. No caer en el relativismo del “todo vale”, ni evadir las responsabilidades técnicas y políticas.
- El planeamiento es una empresa comunicadora: hay que ser capaces de construir una “tercera vía” para producir un intercambio de visiones, de valoraciones, de percepciones y de imágenes entre la sociedad y los técnicos y gestores.
- Antes que lo general, lo particular: pensemos en un ciudadano interesado por las cosas próximas a su entorno concreto de vida, a sus problemas y a sus intereses. Apostarle a microintervenciones, escala donde la gente sabe más.

Permítaseme, para concluir, transcribir este poema chino, incluido en el sitio web de Potenciación Comunitaria (11), que concreta maravillosamente lo que sería una verdadera ética de la intervención en procesos participativos empoderantes e incluyentes:

*Ve a la gente,  
vive entre ellos,  
ámalos,  
aprende de ellos,  
comienza desde donde ellos están,  
trabaja con ellos,  
construye sobre lo que tienen.  
Pues de los mejores líderes,  
cuando la tarea se ha cumplido,  
el trabajo se ha terminado,  
todos dirán:  
“Lo hemos hecho por nosotros mismos”*

Lao Tzu

## Referencias

1. Velásquez F, González E. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona-Inter American Foundation (IAF); 2003.
2. Aristóteles. Ética a Nicómaco [Libro I, Capítulo V]. 2da. ed. Valencia: Universitat de València; 1997.
3. Sen A. Desarrollo y libertad. Bogotá: Planeta; 2000.
4. República de Colombia. Constitución Política. Bogotá; 1991. Artículo 1.
5. Villasante T. Clientelas y emancipaciones: una introducción metodológica. En: Las ciudades hablan: identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas. Caracas: Nueva Sociedad; 1994. p. 41-3.
6. Villasante T. Entre el tango, la samba y la salsa, distraídamente venceremos. En: Las ciudades hablan: identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas. Caracas: Nueva Sociedad; 1994. p. 258.
7. Durkheim E. De la división social del trabajo. Madrid: Akal; 1987.
8. Beck U. La sociedad del riesgo [en internet]. 2003. URL disponible en: <http://inicia.es/de/cgarciam/Beck04.htm>
9. Gaventa J. Hacia una gestión participativa de los asuntos públicos locales seis propuestas para la discusión [en Internet]. Sussex: Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex; 2001. URL disponible en: [http://www.logolinkla.org/conteudos/documentos/Six%20Propositions%20for%20Discussion%20-%20Spanish%20version\(1\).pdf](http://www.logolinkla.org/conteudos/documentos/Six%20Propositions%20for%20Discussion%20-%20Spanish%20version(1).pdf)
10. Boira Maiques JV. Participar para conocer: argumentos para la innovación en la participación ciudadana y la construcción de la ciudad. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales [en internet]. 2000;69(77). URL disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn-69-77.htm>
11. Bartle P. Potenciación comunitaria. Métodos para fortalecer las comunidades [en Internet]. URL disponible en: <http://www.scn.org/mpfc/a-intros.htm>