

Participación ciudadana en la gestión local en la república de Colombia 1.991- 2.012

Resultado de Investigación Finalizada

Estudios Políticos, Socio jurídicos e Institucionales.

Rodrigo Aponte.

Resumen

La investigación se realizó con el propósito de analizar Participación ciudadana en la gestión local en la República de Colombia durante el período 1991 – 2012. Las bases teóricas se basaron en enfoques de Coronel (2005), Cunill (2003), Chávez (2003), La Ley 134 de 1994, Constitución Nacional de Colombia. Crosby (2007). Igualmente, se detectó un cambio sustancial desde la perspectiva del ordenamiento jurídico en la configuración del Estado local en Colombia, factor de relevancia potencial para transformar las relaciones con la ciudadanía en una perspectiva democrática. Se identificaron mecanismos de participación ciudadana, específicamente las Juntas Administradoras locales como las corporaciones que representan los intereses de las comunidades en la gestión de las políticas públicas en el entorno local.

Palabras Claves: Democracia, Participación ciudadana, Juntas Administradoras Locales

En el transcurso del siglo XX, específicamente en el último tercio, la participación ciudadana ha adquirido características de tipo sociales, culturas, entre otras; además, enfoques diferentes de los tradicionales, se ubica en dos momentos históricos: por un lado, en el campo de una política social determinada por los formas de gobiernos, de carácter, social, de bienestar y corporativo, por el otro, en un modelo de gobierno neoliberal. Estos modelos presentan enfoques, acciones, políticas diferentes y contradictorias, encontrándose en este espacio la participación ciudadana.

Hoy la participación ciudadana, señala Chávez (2003), busca espacios públicos para manifestarse, controlar decisiones e influir, con base en los derechos y la legitimidad que le conceden las organizaciones sociales. Estas acciones generalmente se sitúan en el marco del sistema político-social, fuera de sistema de partidos. Así mismo, las formas emergentes de participación muestran potencialidades y no están libres de dificultades, de riesgos y de ambivalencias.

De hecho en el marco neoliberal, la participación ciudadana se ubica como un proceso contradictorio, en un momento histórico que enfatiza y busca separar lo individual sobre lo colectivo, lo público y lo privado; desarrollando ejes de articulación social, fundamentalmente en lo económico, y se manifiestan a través de la importancia del mercado. En donde el modelo de gobierno neoliberal la libertad democrática se transforma en libertad de consumo, también, la igualdad en desigualdad y pobreza, surgiendo así grandes brechas sociales.

En ese sentido, refiere Manciglio (2004) que la democracia participativa, se manifiesta como una perspectiva de la democracia neoliberal, como una forma de transacción entre grupos de interés y valores específicos, donde la democratización consiste en construir las reglas del juego para las transacciones del mercado, buscando que, el interés público general es la suma de los intereses particulares de los grupos en el poder. Por ello, en forma contradictoria, la democracia participativa puede profundizar las crisis políticas, pues sus representantes no son portadores de valores e intereses comunes, el predominio de los sectores más fuertes en el mercado y en el Estado siguen perteneciendo a grupos minoritarios en el poder.

Un aspecto importante y contradictorio de la participación ciudadana es su característica de poner la acción social y la política al alcance de un mayor número de población, de sectores sociales lejanos a los grupos de poder, proporcionar elementos para demandar aspiraciones, así como, derechos específicos. Por la importancia que puede tener la participación social en el proceso de construcción de una verdadera democracia es necesario revalorar, redimensionar a la participación como un eje de acción, además de organización social, del mismo modo, un proceso de involucramiento de los sujetos con necesidades sociales, capacidad para intervenir en la dinámica de los cambios sociales.

La participación ciudadana busca, desarrolla espacios y procedimientos político-sociales para expresar valores, necesidades específicas, los derechos de los grupos y comunidades, (la tradición, cultura, equidad, bienestar social, derecho a la calidad de vida, derechos humanos, entre otros).

Es importante señalar que la participación ciudadana genera su propia dinámica. La motivación, mecanismos, formas, control, requieren de múltiples elementos que les permiten desarrollar y sostener una cierta capacidad de reproducción de la acción social organizada a través del tiempo. La participación, por medio de la organización social, logra alcanzar objetivos concretos, en tiempos determinados, desarrollando capacidades de coordinación con instancias colectivas inducidas o existentes con las autoridades nacionales, departamentales y municipales.

Sobre este particular Acosta (2006) señala cómo en varios países latinoamericanos como México, Venezuela y Colombia la participación ciudadana aún responde a modelos tradicionales ubicados en el marco del corporativismo, con un enfoque clientelar. De la misma manera, se encuentran manifestaciones de participación llamadas de la sociedad civil y que corresponden a un modelo de Estado neoliberal, dando lugar a lo que hoy se denomina neocorporativismo.

En el marco de estas diferencias, para Chávez (2003) la participación ciudadana es el proceso de involucramiento de los individuos en el compromiso, la responsabilidad, así como, en la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes. Este proceso es dinámico, complejo, articulado, que implica diferentes momentos, además, de diversos niveles.

Por consiguiente, la participación social, como eje de la democracia y de la acción social, presupone instancias de consolidación representadas en: a) Formas de ejercicio de gobierno acordes con las necesidades, nivel y calidad de vida de los ciudadanos. b) El derecho a la democracia, como forma de vida que lleva a encontrar y crear espacios de expresión, formas de representación y organización. c) El desarrollo de una cultura democrática basada en la participación y organización social.

En ese sentido, la participación ciudadana toma relevancia cuando se ubica en el marco de la democracia participativa, además, se convierte en el lenguaje del modelo neoliberal y del discurso político oficial, pero en el ámbito de los movimientos sociales, los cambios de cultura de participación buscan generar una cultura de la democracia, por lo cual adquiere significado y perspectiva histórica, manifestándose en un reto de la sociedad colombiana, entendiendo que la participación ciudadana es un eje democrático.

En atención a lo señalado, la participación ciudadana en el entorno local colombiano cobra fuerza e interés a través de unos de sus tantos mecanismos; las Juntas Administradoras Locales JAL, cuya aparición y desarrollo tiene su origen en el contexto de una república unitaria democrática bajo la impronta del bipartidismo que aun deja su sello indeleble en la cultura política de la nación suramericana; consolidándose con el estado social de derecho, promulgado con la sanción de la constitución nacional de 1991 como resultado del plebiscito liderado por los estudiantes universitarios, que veían como el país se desmoronaba, bajo los ataques despiadados de los grupos insurgente, el narcotráfico, la delincuencia común y sumándose a esto la corrupción.

En ese contexto las Juntas Administradoras Locales, están reguladas por un orden administrativo - político, que según Nader Orfele (2006) en Colombia se divide en departamentos, distritos y municipios; los dos últimos, con autonomía propia dotados de los instrumentos jurídicos, políticos y sociales, en su orden, se encuentran fraccionado en localidades y comunas, que están formadas por un barrio, una población que lo habita y un órgano para su administración: las juntas administradoras

locales JAL. En otras palabras, en Colombia los municipios se dividen en comunas, mientras que los distritos especiales las divisiones administrativas se denominan localidades

Así mismo en el ordenamiento jurídico colombiano, las juntas administradoras locales fueron introducidas por primera vez mediante el acto Legislativo 01 de 1968, reformativo de la constitución política colombiana de 1886 válida para la época, posteriormente la disposición fue reglamentada, mediante Ley 11 de 1986. “por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales” que en los artículos del 16 al 21 regula la juntas administradoras locales.

Por otra parte la constitución del 1991, recoge una serie de disposiciones legales que reglamentan las JAL. El artículo 318 se consagran las disposiciones y normas constitucionales que regulan las juntas administradoras locales en los municipios colombianos. Sostiene Náder Orfele (2006) que desde su establecimiento constitucional en 1968 las JAL han requerido múltiples debates al interior del congreso de la republica y de los consejos municipales y distritales para lograr su funcionamiento y pretender la materialización de los fines perseguidos con su creación.

No obstante las JAL, tienen una insignificante presencia en los distritos y municipios colombianos, al respecto Náder Orfele (2006) sostiene que, desde la Constitución de 1991 hasta el año 2007, en menos del 7% de los municipios en Colombia, incluyendo los distritos, existían Juntas Administradoras Locales. Dicha cifra representada en el ínfimo porcentaje de entes municipales con juntas administradoras locales, revelando el bajo nivel de desarrollo de dicha institución.

Por consiguiente la descentralización, en una democracia participativa, circunscrita dentro de un estado social de derecho, con su expresión más cercana a las comunidades que son las, JAL al interior de los municipios y los distritos, están llamadas a tener una participación real en los gobierno locales, siendo sus ediles los responsables de una comunicación directa y sin barreras, entre los gobernantes y los gobernados que en última instancia son las que conocen los problemas de la comunidad en el orden social y por ende económico, en su entrono cotidiano.

Sobre el asunto Náder Orfele (2011) sostiene. Dentro de la transformación que deben generarse en torno a la forma de gobierno de las ciudades, se encuentra determinado el concepto de descentralización ligado al de participación ciudadana, en ese sentido el constituyente Jaime Castro (1998) plantea dentro de las consideraciones a ser tenidas en cuenta para la implementación de este proceso de reforma: en primer lugar establecer audaces formas de descentralización política, fiscal y administrativas al interior de la ciudades que no pueden continuar gobernándose desde un solo centro de poder.

Dentro de esta perspectiva en Colombia, desde finales de los años setenta se plantea la búsqueda de cambios en la dinámica política-administrativa del Estado, como una forma de hacer cambios en la gestión pública a fin de hacerla más eficiente, a través de la reducción del aparato del estatal, entre otros. Por ello, la participación ciudadana, no solo se ha de limitar al derecho que tienen los ciudadanos de elegir a sus representantes, sino a la corresponsabilidad gobierno-comunidad para gestionar los asuntos propios de la vida local. En tal sentido, siguiendo a Rezsohazy (2004), haciendo referencia a Latinoamérica, se pueden considerar nuevas formas de gestión de las instituciones públicas, asociada a un nuevo Estado descentralizado y participativo donde las entidades gubernamentales ha de aprender a planificar y producir servicios con los ciudadanos en el centro de las decisiones.

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía dentro de los espacios de intervención en los procesos decisivos incorporando intereses particulares (no individuales), en la gestión social. Para que esto sea posible, es necesario existan nuevos espacios de participación que operen con reglas claras, que favorezcan la deliberación pública, la interacción social, el respeto por el pluralismo, tal como lo señala (Cunill 2003).

De tal forma, se propicien espacios para la gestión, el desarrollo social y fortalezca la democracia en Colombia. Por cuanto durante muchas décadas, la acción gubernamental de las ciudades colombianas,

se ha caracterizado por ser fuertemente centralizada, burocrática y autoritaria, así como poco eficaz en el ejercicio del gobierno.

Hoy, muchas de estas características persisten, en tanto los procesos de democratización, están ocurriendo sin embargo, no han logrado aún revertirlas plenamente. Más allá de la elección popular, por voto directo de los gobernantes locales, por parte de la ciudadanía incluyendo a las JAL, lo que está en juego ahora es otorgar calidad a la democracia, lo cual en el ejercicio de gobierno de las ciudades no solo se define en el ámbito de la política sino también en el de la gestión urbana.

Por ello, en los espacios locales es donde se advierte la necesidad de dar el paso de una democracia representativa, basada en el voto secreto, elecciones libres y la delegación de decisiones de los ciudadanos en los representantes electos a una democracia participativa, incluyendo la participación real de los organismos constituidos legalmente para tal fin, como son las JAL. Cuya función y representación inicia desde la base comunitarias en los barrios o urbanizaciones que conforman las localidades y comunas en que se encuentran divididos los distritos y los municipios en las ciudades colombianas.

Dentro de esta perspectiva, según Náder Orfale (2011) se presentan dificultades en la implementación de las juntas administradoras locales. *“En el régimen de las juntas administradoras locales dentro de la generalidad de los municipios, se observa a partir del estudio de cada una de las funciones asignadas a las JAL, la existencia de funciones que se subsumen bajo un esquema meramente propositivo, recomendante, que bajo un viraje verbal no se ajusta al carácter decisional que deben tener estas corporaciones para predicar una verdadera descentralización local.”*

Por lo tanto, el esfuerzo debe orientarse a la búsqueda de una democracia, con una forma de gobierno que incorpore a la ciudadanía, a través de diferentes instrumentos, en los procesos de gestión, si bien en Colombia se registran muchos intentos por modificar las relaciones entre gobierno y ciudadanía en contexto local, particularmente en el ámbito de las políticas sociales, por lo general se trata de experiencias puntuales que difícilmente pueden ser replicables y cuya consolidación tampoco está garantizada.

En ese sentido Náder Orfale (2011) sostiene que. *“ Si por el contrario se asume la importancia que dentro de la delimitación de las políticas públicas del nivel local tienen las juntas administradoras locales, se debe atender a un esquema descentralizador que asigne competencias a éstas, para efectos de que su papel sea determinante en la formulación, ejecución y control de las decisiones administrativas que se tomen para la prestación de servicios públicos, el cumplimiento de los cometidos estatales y la efectividad de los derechos de los ciudadanos pertenecientes a la comunidad.”*

No obstante en Colombia, la historia reciente confirma la idea que en Bogotá Distrito Capital, las instancias de gobierno más próximas a la ciudadanía son las JAL, presentan resistencias que operan en el espacio local imposibilitando la construcción de una cultura democrática, realidad que no es fácilmente removible para dar paso a la construcción de una gobernabilidad participativa que se torne eficaz y eficiente, en la gestión de las políticas públicas de los espacios urbanos locales.

Por otra parte, los derechos suelen estar contenidos en la legislación, ello no es suficiente. Es necesario que la sociedad local sea portadora de una cultura cívica para la vida comunitaria, la que solo puede adquirirse en la misma práctica de participación de la ciudadanía en decisiones públicas. Para que ello ocurra es necesario abrir nuevos y mejores espacios de intervención ciudadana en la gestión pública local y construir un espacio público en el cual participe activamente la ciudadanía.

En este sentido, el campo de actuación de las políticas, en particular las sociales es específicamente fértil, porque la principal finalidad de esta acción gubernamental, es precisamente garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, por esa vía ampliar la dimensión social de la ciudadanía, es decir, debe existir una auténtica intención por parte de las fuerzas políticas y de la burocracia gubernamental para construir una gobernabilidad democrática en el ámbito local, abriendo las compuertas a la participación ciudadana.

En un contexto como este la participación ciudadana, es revalorizada como un componente que puede otorgarle, mayor calidad a la democracia porque puede mejorar el proceso de diseño y aplicación de las políticas públicas del ámbito local pero esto no es tarea fácil. Por un lado, se observan una gran complejidad en un aparato institucional organizado sectorialmente y limitadas capacidades del personal del gobierno para atender las demandas. Por otro, existe una creciente demanda de participación de los actores que componen la compleja sociedad local, la cual no necesariamente es portadora de valores democráticos.

De allí, pues, que la legitimación de las juntas administradoras locales como precepto en la instauración de un esquema descentralizado en el nivel local, debe ser tarea inaplazable, demandando acciones que legitimen y habiliten a los ediles como miembros activos y voceros de sus comunidades, elegidos popularmente para las corporaciones de bases las JAL. Siendo, estos los impulsores del dialogo político y ciudadano, entre los gobernantes y los gobernados, buscando el acercamiento de los representantes que son elegidos a las corporaciones del orden nacional, departamental y municipal, en su orden Senadores, Representantes a la Cámara, Diputados a las asambleas departamentales y los concejos municipales. Con el fin de gestionar conjuntamente las políticas públicas, en las localidades y comunas en que se dividen administrativa y políticamente las ciudades colombianas.

Al respecto Náder Orfale (2011) indica que *“la labor de las JAL debe enmarcarse dentro de un contexto integrador de todos los actores sociales, bajo el emblema de otorgar eficiencia y eficacia en el proceso institucional de éstas, lo cual exige entre otros componentes la vinculación de los ciudadanos a los procesos de gestión. En este sentido, actividades como los encuentros ciudadanos revisten una enorme importancia dentro del concepto de participación ciudadana que se ejerza dentro del marco de la funcionalidad de las juntas administradoras locales. Lo anterior, bajo la óptica de buscar un espacio de generación incorporada de actores sociales que se conviertan en los insumos a ser tenidos en cuenta dentro del proceso de confección de las políticas desarrolladas por las juntas en su respectiva zona.”*

Lo cierto es que cada vez es más frecuente que una decisión pública que está confinada al aparato gubernamental encuentre fuertes resistencias por parte de la ciudadanía, particularmente cuando pone en juego o afecta sus intereses inmediatos. Sin duda, para que la participación ciudadana funcione debe existir voluntad política pero también espacios e instrumentos, así como la convicción entre los funcionarios y la ciudadanía respecto al debate y la deliberación pública en un clima de respeto mutuo, como también en los acuerdos, la construcción de consensos y la corresponsabilidad en las decisiones públicas, siendo componentes claves para avanzar en la construcción de una forma de gobierno representativa y participativa.

Conviene entonces, considerar los diferentes fundamentos en los que se sustenta la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas, aunado al contexto de la gestión pública, desarrollo social y democrático. En principio pueden agruparse en tres tipos principalmente como los legales, ideológicos e instrumentales.

Con respecto a los fundamentos legales están contenidos en la Constitución de la República en los que se menciona la democracia como forma de vida; la existencia del sistema de planeación democrática basado en la consulta y la participación; que el derecho a la información debe estar garantizado por el Estado, el cual debe avalar los derechos constitucionales al sentar peticiones, quejas, denuncias, que en los gobiernos locales debe organizarse la administración asegurando la participación vecinal y ciudadana. También existen varias leyes que hacen referencia a la participación de la ciudadanía, además, sus organizaciones en diferentes asuntos públicos y en el ejercicio de los derechos sociales como vivienda, desarrollo social, salud, educación, entre otros.

Además leyes locales que específicamente rigen la participación ciudadana en el ámbito de las ciudades colombianas. Lo importante es que para cada ciudad se conozcan sus fundamentos legales y se convoque a la ciudadanía a en los procesos decisorios, apelando a la normatividad existente, que permita que el ciudadano de base sea protagonista en la gestión de los asuntos de su entorno

inmediato, asociándolo con las instancia de orden superior en los ejercicios de planeación, ejecución e inversión en las políticas pública; tanto en el orden social, económico y cultural, que generen proceso de construcción y reconstrucción del tejido social, apuntando a una convivencia pacífica en armonía con el medio ambiente en que habitan.

En cuanto a los fundamentos ideológicos, es pertinente acotar como en el siglo XXI existe cierto consenso sobre los límites y el desencanto generado por la democracia representativa como forma de gobierno, capaz de garantizar una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía. La participación ciudadana comenzó a ser visualizada como un componente fundamental para avanzar en la democratización de la sociedad y de las instituciones gubernamentales. Una participación ciudadana concebida principalmente como la forma de intervención de la ciudadanía y sus organizaciones en las decisiones públicas no es igual ni reemplaza a la participación política, sino más bien la complementa y/o activa.

A pesar del esfuerzo realizado por el aparato político – administrativo colombiano, los avances en esa dirección no pasan de ser una caricatura más de la cultura política. Puesto que la participación ciudadana, con sus instrumentos legalmente constituidos, específicamente las JAL. No revisten ninguna importancia ya que son invisibilizadas en sus espacios naturales, las comunas y las localidades que es donde arranca cualquier poseso político, iniciándose desde la base hacia el ángulo superior de la pirámide social.

Razón no le falta a Nader Orfele (2011) al respecto, cuando afirma que. *“De esta manera el proceso de reforma de la administración pública debe pasar de un modelo de formulación e implementación de políticas públicas, entre gobernantes y gobernados, para acercarse a formas de co-producción de las políticas públicas y de autogobierno. Estos nuevos enfoques generados a partir de distintas propuestas reformistas frente a gestión pública, apuntan de esta manera a ampliar el espacio de la democracia en donde el Estado anteriormente ejercía su labor de forma vertical y unilateral, frente a la propuesta de que se haga un modelo de gestión horizontal más incluyente en relación con la ciudadanía.”*

Cabe considerar, por otra parte que en Colombia hay quienes consideran que la construcción ciudadana es una tarea pendiente, lo que se advierte en un marcado déficit de cultura cívica. Otros, en cambio, consideran que se ha dado una ciudadanía fragmentada, pues los derechos civiles, sociales y políticos son plenamente ejercidos solo por algunos, mientras, un amplio conjunto social debe reclamarlos desde su participación en organizaciones sociales y/o civiles.

Son estas organizaciones de la sociedad las que han contribuido a lograr un ejercicio más pleno de la ciudadanía, ya sea tanto logrando el acceso a la educación, salud, vivienda, equipamientos, infraestructura básica o defendiendo la calidad del medio ambiente, como luchando contra el consumo de drogas entre los jóvenes, erradicando la violencia intrafamiliar y trabajando por una sociedad igualitaria.

Por lo general, detrás de estos procesos protagonizados principalmente por las clases populares suele haber un gran esfuerzo colectivo de la ciudadanía y de gobiernos locales con baja capacidad de respuesta para atender sus demandas. Además, las relaciones que se construyeron durante muchas décadas entre gobernantes y gobernados han estado caracterizadas por la confrontación o por la subordinación de los sectores populares a prácticas clientelares, que politizaban el ejercicio de los derechos básicos. De allí, pues, Nader Orfele (2011), sostiene que ,Todo el sistema gubernativo encabezado por el ente estatal, tiene su razón de ser en la insoslayable búsqueda de la realización material de los derechos humanos de los ciudadanos, teniendo como entidad teleológica la felicidad, bajo los preceptos de la convivencia pacífica y el principio de la dignidad humana.

Continúa el referido autor, que *“En razón a lo anterior el sentido de la democracia se encuentra enmarcado dentro del logro de bienestar de la comunidad. Por ende las políticas públicas constituyen una forma de actuación del Estado en virtud de la cual se permite y busca materializar los principios y valores plasmados en la constitución”*. Por consiguiente los procesos de alternancia partidista que se han dado en los gobiernos municipales, departamentales y nacionales, no han transformado

profundamente la forma o el estilo de gobernar las sociedades locales. Entonces cómo se puede combatir la sobrevivencia de una cultura y de prácticas autoritarias y/o clientelares para avanzar en la construcción de una cultura democrática en sentido amplio, no solo político.

De hecho el espacio público que se abre con la aplicación de las políticas sociales es un aspecto fuerte para inaugurar nuevas prácticas y comportamientos. Sin embargo, si bien las políticas sociales del Estado colombiano y de sus diferentes ámbitos de gobierno sea central, estatal y municipal, son cada vez más complejas, puede observarse que la cuestión de cómo incluir a la ciudadanía activamente en las decisiones públicas forma parte de los contenidos en los discursos de las políticas sociales urbanas y de la legislación en la que se sustentan.

En consecuencia en las políticas sociales, tanto del gobierno central como local, se alude a la construcción de capital social, a la construcción de ciudadanía y/o a la elegibilidad de los derechos sociales, pero son pocos los esfuerzos que se llevan a cabo en el diseño de una metodología participativa que responda a las características del espacio de intervención para la gestión local, la creación de un clima propicio para el debate, deliberación o la capacitación de funcionarios y de la sociedad en los valores de la democracia.

Además, las políticas son una cosa y los programas son otra, también, en el campo de las políticas y los programas sociales no siempre se advierten coincidencias entre los preceptos sobre la participación de la ciudadanía contenidos en unas y las acciones efectivamente desarrolladas en los otros. De esta forma, en los programas sociales de gestión local, en Colombia los ciudadanos son tomados en cuenta e incorporados exclusivamente como beneficiarios. Sin duda actualmente existen mejores condiciones, mayor información y transparencia en el actuar gubernamental, lo cual es un requisito para avanzar en la democratización de la gestión local, haciendo de esta una gestión pública.

En este sentido Nader Orfele (82011) resalta que *“dentro de la dinámica estatal, se hace necesaria la creación de unos canales de participación ciudadana, con la finalidad de pretender el logro primordial de toda política: la dotación de legitimidad mediante la participación de la ciudadanía para efectos de lograr un acompañamiento de esta en el marco local. Entonces el proceso de participación ciudadana debe entrar a acompañarse de la misma manera con la adopción de un esquema gubernamental descentralizado, teniendo en cuenta la facilitación que dicho acompañamiento generaría, por la mayor posibilidad de lograr una participación de la ciudadanía en los órganos descentralizados que en los pertenecientes al sector central, atendiendo a la mayor dimensión en el marco de acción de estos últimos.”*

No obstante lo anterior, se advierte cierto grado de improvisación y ausencia de diseño en las formas e instrumentos de participación ciudadana. Las primeras, por lo general son poco incluyentes en el sentido de considerar la diversidad y las particularidades de la sociedad local, los segundos son poco eficaces para transformar los procesos decisor en el sentido de hacerlos más eficaces y democráticos.

Cabe destacar, la existencia de un conjunto de experiencias puntuales sobre formas diferentes de relación gobierno – ciudadanía, que permiten avanzar en la construcción de una democracia social y participativa; algunas de ellas han sido recuperadas y documentadas. Pero, si se revisan estas experiencias se advierte que se avanza muy lentamente en los procesos de construcción de una ciudadanía plena. Un indicador de ello es que en Colombia, a inicios del siglo XXI, las principales demandas continúan siendo el acceso a la infraestructura y servicios básicos, incluida la realización de obras públicas básicas.

Siendo así, este déficit es el principal móvil, por lo menos en un principio, para la Constitución y desarrollo de las organizaciones comunitarias que actúan en el ámbito local, como es el caso de las JAL. Sin duda, sus protagonistas provienen por lo general de clases populares, hombres y mujeres, tanto del medio urbano como rural, que ofrecen un cúmulo de experiencias sobre la intensa acción pública que han desarrollado. Pareciera que existe un considerable consenso social y también un registro de prácticas exitosas que ponen de relieve la importancia de incorporar a la ciudadanía en los

procesos decisorios del ámbito gubernamental a fin de lograr mayor cohesión social y más eficacia en las políticas públicas.

Tal como lo expone Nader Orfele (2011) quien indica que *“para efectos de lograr la consolidación requerida de la participación ciudadana, se hace necesario entrar a determinar una serie de condiciones objetivas y subjetivas, de las cuales dependerá la efectividad de los canales de participación apropiados. En este marco, fenómenos como la descentralización municipal constituyen una premisa fundamental para el encuadramiento de la apropiada participación, por la mayor cercanía de los centros de decisión con el ciudadano. Son las juntas administradoras locales las instituciones creadas con el fin de aproximar la gestión municipal a los ciudadanos y promover la participación de los mismos en los asuntos que como miembros de una comunidad, les afectan directamente puesto que ningún órgano consigue identificar mejor los problemas y necesidades de la colectividad que sus integrantes, quienes directamente perciben y conviven con la problemática local.*

Sin embargo, como es conocido en el aparato gubernamental y con cierta independencia del partido que controla el Ejecutivo, estatal o municipal, se advierte resistencias en los diferentes niveles de la burocracia a abrir las compuertas de la participación ciudadana. Esta falta de convencimiento sobre la importancia de movilizar a la ciudadanía a través de la acción pública la comparten también los partidos que ven en la misma una competencia a la participación política más que un complemento. Cabe puntualizar, si bien la democracia representativa se ha consolidado, los pasos hacia una democracia participativa que otorgue calidad a la democracia han sido muy lentos.

Finalmente como sostiene Nader Orfele (2011) que, *“para efectos de lograr un incremento en la afluencia de la participación de la ciudadanía dentro del proceso de la política pública, se debe iniciar modificando la concepción misma del Estado, y en especial de este en su relación con los ciudadanos. A medida en que vaya profundizando el esquema de la democracia participativa, el Estado sufrirá una transformación constituida a partir de una redefinición de sus formas de actuación. La institución estatal debe transformarse progresivamente más en un ente coordinador entre individuos y grupos sociales que de dirección y gobierno sobre una población.”*

Bibliografía.

Acosta, J. (2006) Las relaciones políticas de los gobiernos locales, en Diploma Nacional en Política Pública Y Gobierno Local, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas Y Administración Pública.

Ander-Egg (2004) Diccionario de trabajo social. Editorial Limusa D.F. México.

Arena, N. y Ochoa, H. (2010) Venezuela: ¿más democracia o más populismo? Los Consejos Comunales y las disputas sobre la hegemonía democrática. Editorial Teseo. Buenos Aires, Argentina.

Aragón y López (2005). Revocatoria del mandato, en Diccionario Electoral. Tercera Edición Tomo II. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral – CAPEL.

A.A.V.V. Colombia elecciones 2000. Bogotá D.C.: Centro editorial Javeriano CEJA, 2001.

A.A.V.V. Estudios sobre descentralización territorial: El caso particular de Colombia. Cádiz (España): Servicio de Publicaciones Universidad de Cádiz, 2005.

A.A.V.V. Guía para la elaboración de proyectos de investigación en Derecho. Segunda edición. Bogotá D.C.: Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2003.

A.A.V.V. Régimen de las entidades territoriales. Bogotá D. C.: Universidad Externado de Colombia, 2000.

Nader Orfele las juntas administradoras locales en Colombia observaciones generales sobre el régimen jurídico en Colombia .

- Bahamondes (2010) El perfil de un líder. Por una dirección efectiva. 2da edición.
- Balado (2007) Participación Ciudadana en el Marco Legal de las Cooperativas dentro de los Consejos Comunales en Venezuela. Maracaibo. Vicerrectorado de Investigación y Post grado Universidad Rafael Beloso Chacín.
- Balestrini (2002) Como se elabora el proyecto de investigación, Caracas Venezuela 5ta. Edición, B.L. Consultores Asociados, Servicio Editorial.
- Baño, R. (2004) Consideraciones acerca de la participación ciudadana, Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, Flacso, <http://www.eurosur.org/flacso/confere2.htm>
- Bateman, T. & Snell, S. (2001). Administración. Una ventaja competitiva. México: McGraw Hill
- Bavaresco (2005) Las Técnicas de la Investigación: Manual para la elaboración de tesis, monografías, informes. Maracaibo. Universidad del Zulia,
- Bermúdez (2009) Participación de los consejos comunales en el contexto socio educativo Maracaibo. Vicerrectorado de Investigación y Post grado Universidad Rafael Beloso Chacín.
- Casado (2004) Nuevo Derecho Constitucional Contemporáneo. Bogotá D.C. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Canto (2010). Participación ciudadana en las políticas públicas. Biblioteca Básica de Administración Pública.. siglo XXI Editores, S.A.de C.V.
- Colmenares (2006) Paradigmas y retos de la investigación educativa: Una aproximación crítica. Mérida, Venezuela: Consejo de Publicaciones.
- Coronel (2005) La participación ciudadana en el Derecho electoral colombiano. Ediciones Doctrina y Ley LTDA. Bogotá. Colombia.
- Cunill, N. (2003) Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD). Caracas.
- Chávez, J. (2003) Dimensiones de la participación en las organizaciones sociales, proyecto de investigación, Mimeo, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Chávez, N. (2004) Introducción a la investigación Educativa. Cuarta Edición. Maracaibo: Talleres de ARS Gráfica.
- Crosby (2007) Calidad de Servicio. (4ta edición) Editorial McGraw-Hill
- Daft (2008) La experiencia del liderazgo. Sexta edición. Editorial Thomson. México.
- Dahl (2002) La Democracia, una guía para los ciudadanos. Buenos Aires. Editorial Taurus,
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986). Organización de las Naciones Unidas Asamblea General resolución 41/128 4 de Diciembre de 1986.
- Dessler (2005) Organización y Administración: enfoque situacional. México: Prentice Hall.
- Fernández (2005) Asociacionismo y Participación Social en Andalucía. Sevilla, Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces.
- Finol y Nava (2004), El Proceso de Investigación: Una introducción teórico-práctica. Caracas: Panapo
- Galeana y Villanueva (2002), Informe de investigación “Identidad local y productividad como ejes de modelos de desarrollo local: el caso de dos municipios y una delegación política de la República mexicana”, primera parte, México, ENTS-IJNAM.
- Gallino (2003) Diccionario de Sociología. Editorial Siglo XXI. DF. México.
- Garcés (2009) Participación ciudadana en la Gestión pública del Consejo Comunal en una Parroquia del Municipio San Francisco. Maracaibo, División de Estudios para Graduados. La Universidad del Zulia.

- García (2005) Derecho Administrativo General y Colombiano. Decimotercera edición, Bogotá Editorial Temis Ltda.
- GALAN ESCALANTE, Oscar David. Las localidades en Barranquilla, tesis para optar el título de Abogado, Barranquilla: Universidad Libre de Colombia, 2006. Pág. 54.
- Garza, G. (2004). La gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey México. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ghiselli (2007) Liderazgo y Organizaciones. México. Iberoamericana Ediciones, S.A.
- Hernández (2005) Mecanismos de participación ciudadana-Ley 134 de 1994. Bogotá D.C. Editorial Temis Ltda.
- Hernández, Fernández y Baptista (2006) Metodología de la Investigación. Segunda Edición. México: Editorial McGraw-Hill.
- Hersey y col (2008) Estrategias en el proceso de la comunicación organizacional. Buenos Aires. Edición. Prentice Hall
- Landolfi (2009) La esencia del Liderazgo. Editorial Dunken Buenos Aires Argentina.
- Maldonado (2008) Gestión para promover la participación en las comunidades universidades. Maracaibo, División de Estudios para Graduados. La Universidad del Zulia.
- Manciglio, J. (2005) Sociedad civil e instituciones democráticas. Editorial Popular. Madrid
- Melucci (2005), Acción colectiva, vida cotidiana y democracia, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- Muñoz (2006) Como Elaborar y Asesorar una Investigación de Tesis. México: Prentice-Hall
- Merino, M. (2004) Participación ciudadana en la democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Ediciones de la Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas
- Pabón (2002) Delitos electorales. El proceso electoral – los mecanismos de participación democrático y su protección penal. Bogotá D.C. Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Pérez (2007), Organización, participación, autogestión en la construcción del hábitat residencial: mecanismos de superación de la pobreza en asentamientos urbanos precarios en el Estado Zulia, artículo publicado en el Boletín del Instituto de Vivienda Universidad de Chile, en la ciudad Santiago de Chile.
- Pérez (2008) Derecho constitucional colombiano, sexta edición. Bogotá, D.C. Editorial Temis.
- Razeto (2007) Los caminos de la economía de solidaridad, Colección Política, servicios y trabajo social, Buenos Aires, Lumen-Hvmanitas,
- Rebeil (2003) Comunicación Estratégica. Primera edición Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, S.A.
- Rezsohazy, R. (2004) Sociedad comunitaria y participación Las Instituciones políticas y la participación popular; Caracas, Ateneo.
- Revilla (2010) Comunicación pública como herramienta para la participación ciudadana en las alcaldías. Maracaibo. Vicerrectorado de Investigación y Post grado Universidad Rafael Beloso Chacín.
- Robbins (2008) Fundamentos de Comportamiento Organizacional. México: Prentice Hall.
- Sabino (2006) El Proceso de Investigación: Una introducción teórico-práctica. Caracas: Panapo
- Sánchez (2008) Participación de la ciudadanía en la política educativa: Misión Ribas en el Municipio Maracaibo. División de Estudios para Graduados. La Universidad del Zulia.
- Santana (2008), Participación política de los ciudadanos del Estado Zulia en los consejos comunales de su circunscripción territorial. Maracaibo, División de Estudios para Graduados. La Universidad del Zulia.
- Sartori (2008). La democracia en 30 lecciones. Santa Fe de Bogotá. Editorial Taurus.

Soto (2009), Mecanismos de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos humanos en las personas discapacitadas. Artículo en la Universidad Internacional Iberoamericana de Andalucía intitulado España.

Stoner, Freeman y Gilbert (2005) Administración. Sexta edición. Editorial Mc Graw Hill. México.

Tannenbaun y col (2008) El individuo en la Sociedad. New Jersey. Editorial. Mc Graw – Hill.
Traducción libre.

Touraine (2005) Crítica de la modernidad, México, FCE, Tercera edición en español. Mc Graw Hill.

Universidad Nacional Abierta, UNA (2004) Manual de Trabajos de grados. Caracas.

Urbina (2010) Participación del docente en los consejos comunales Maracaibo. Vicerrectorado de Investigación y Post grado Universidad Rafael Bellosó Chacín.

Zemelman (2007) Subjetividad: umbrales del pensamiento social, Barcelona, Anthropos-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-Universidad Autónoma de México (UNAM).