

**CIUDAD Y POLÍTICA EN POPAYÁN: DEL ESPACIO PÚBLICO A LA  
CONSTRUCCIÓN Y REIVINDICACIÓN DE CIUDADANÍA. 2002-2009**

**JULIANA RIASCOS VALENCIA**

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
DEPARTAMENTO DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA  
POPAYÁN 2011**

**CIUDAD Y POLÍTICA EN POPAYÁN: DEL ESPACIO PÚBLICO A LA  
CONSTRUCCIÓN Y REIVINDICACIÓN DE CIUDADANÍA. 2002-2009**

**DIRECTOR. JOSÉ NICOLÁS LÓPEZ**

**JULIANA RIASCOS VALENCIA  
TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE POLITÓLOGA**

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
DEPARTAMENTO DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA  
POPAYÁN 2011**

**Nota de aceptación.**

---

---

---

---

---

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	8
<b>CAPÍTULO I. LA DEMOCRACIA Y EL ESPACIO PÚBLICO EN POPAYÁN: UNA RELACIÓN TEÓRICO-PROBLEMÁTICA</b>	14
1.1. La dimensión conflictiva y consensuada de la democracia: notas para una discusión	14
1.2. Características de las acciones colectivas	17
1.2.1. Dinámica de las acciones colectivas 2002-2009	18
1.2.2. Los actores sociales y políticos	20
1.2.2.1. Actores sociales desencadenantes de la acción pública	20
<b>CAP II. ACCIONES COLECTIVAS EN POPAYÁN: ACTORES, TEMAS, REPERTORIOS Y ESPACIOS.</b>	26
2.1. El Liberal: medio y actor social	26
2.2. Los actores sociales en la construcción de ciudad	31
2.3. El papel de los pobladores urbanos	32
2.4. Las Asociaciones barriales y comunitarias	36
2.5. Los comerciantes: entre el conflicto, la negociación y la innovación	44
2.5.1. Los comerciantes informales	44
2.5.2. Los comerciantes formales	51
2.6. Alianzas de actores	53
2.7. Actor contendor	59
2.8. Motivación de las acciones: clasificación de los temas de las demandas	62
2.9. Los repertorios de la acción: Mecanismos de movilización	66
2.10. Tipologías del espacio público.	70
<b>CAPÍTULO III. IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LAS ACCIONES DEL ESTADO.</b>	75
3.1. Aproximación conceptual	76
3.2. Características de las acciones del Estado 2002-2009	79
3.2.1. Las acciones del Estado en el tiempo	80
3.2.2. Agente gubernamental desencadenante	81
3.2.2.1. El papel de la Administración Municipal	85
3.2.2.2. Fuerza pública, el Concejo y las JAL	90
3.2.3. Niveles de responsabilidad y acción del Estado	92
3.2.4. Agente referente	94
3.2.5. Temas de la agenda política	96
3.2.6. Recursos gubernamentales: políticas, procesos y respuestas	100
3.2.7. Tipologías del espacio público	104
3.3. Conclusiones	106
<b>Bibliografía</b>	109
<b>Anexos</b>	112

### **Listado de Tablas**

<b>Tabla N. 1</b>	Agenda setting sobre Infraestructura y Administración del espacio público	28
<b>Tabla N. 2</b>	Déficit de vivienda Popayán (1993-2005)	112

### **Listado de Gráficos**

<b>Gráfico N. 1</b>	Dinámica de las acciones colectivas (2002-2009)	18
<b>Gráfico N. 2</b>	Actores sociales desencadenantes	25
<b>Gráfico N. 3</b>	Actor contendor	60
<b>Gráfico N. 4</b>	Motivación de las acciones	64
<b>Gráfico N. 5</b>	Repertorios de la acción	69
<b>Gráfico N. 6</b>	Tipologías del espacio publico	72
<b>Gráfico N. 7</b>	Las acciones del Estado en el tiempo (2002-2009)	80
<b>Gráfico N. 8</b>	Agentes Gubernamentales	85
<b>Gráfico N. 9</b>	Niveles de responsabilidad y acción del Estado	93
<b>Gráfico N. 10</b>	Agente referente	96
<b>Gráfico N. 11</b>	Temas de la agenda política	99
<b>Gráfico N. 12</b>	Recursos gubernamentales	103
<b>Gráfico N. 13</b>	Tipologías del espacio publico	105
<b>Gráfico N. 14</b>	Población de Popayán por área (1964-2005)	112
<b>Gráfico N. 15</b>	Población de Popayán por sexo (1964-2005)	112
<b>Mapa N. 1</b>	Municipio de Popayán	13

## **DEDICO A**

Mis hermanas: Natalia, Laura y María José

A Mi mamá y mi Papá: Gloria y Orlando

A mis abuelitos: Gloria y Hernando

A mis amigos

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco, principalmente, a las personas que aportaron a la discusión sobre las problemáticas de la investigación. Ellos son: Oriana Mendoza, presidenta ejecutiva de la Cámara de Comercio del Cauca, Rodrigo Sánchez, presidente del Consejo Gremial y Empresarial del Cauca, Reynaldo Muñoz, coordinador del Área de Cultura ciudadana de la Cámara de Comercio del Cauca, Rocío Cuenca, concejala del municipio de Popayán, Eduardo Mena, desplazado del Caquetá y Víctor Fuly, coordinador de los operativos de control y recuperación del espacio público.

Especial agradecimiento al profesor José Nicolás López, politólogo de la Universidad de los Andes y Maestro en Sociología, quien en ciertos momentos debió desplegar buenas dosis de paciencia y tiempo durante el desarrollo de la investigación. Sus valiosos aportes fueron esenciales para la construcción y elaboración de las categorías de análisis. Igualmente, agradezco al profesor Gildardo Vanegas, sociólogo de la Universidad del Valle y Maestro en Estudios Políticos, quien en algunas ocasiones fue un interlocutor informal sobre algunas ideas consignadas en el texto. Asimismo, agradezco al Archivo Histórico del Cauca y a la Hemeroteca de la Biblioteca Luis Ángel Arango por su excelente disposición en el suministro de información.

## INTRODUCCIÓN

La política ha sido un aspecto clave para entender las transformaciones de Popayán a lo largo de la historia. Tras el proceso independentista a comienzos del siglo XIX, y una vez producida la desintegración de la Gran Colombia en la tercera década del mismo siglo, el Gran Cauca se mantuvo como una región política autónoma dominada por las élites de su capital. Estas élites, desde el siglo XV, habían construido una sociedad basada en el control de las tierras, sustentado además en los réditos de la minería. Dicha organización social constituía la expresión de una hegemonía. De hecho, no pocos alzamientos y guerras civiles producidas durante el siglo XIX en Colombia encontraron su asiento en el territorio del Cauca. Sin embargo, debido a pugnas internas entre sus elites, así como también a los diferentes y contrapuestos intereses entre la gran región y el centro político de la república, a finales del siglo XIX el proyecto centralizador conocido como “La Regeneración” desembocó en la pérdida completa de autonomía relativa y en la desintegración de los amplios territorios, para dar lugar al actual departamento del Cauca.

Este proceso trajo como consecuencia que Popayán, la capital de esta entidad territorial, quedara sumida en un profundo letargo, que acentuó la situación de marginalidad respecto de otras zonas del país. Como un efecto de esta historia, en la actualidad Popayán se ha mantenido como una ciudad aislada y atrasada económicamente, hecho que ha tenido como correlato el control político por parte de una clase con mentalidad tradicional, que se ha cerrado a las posibilidades de una modernización desde arriba.

Parecería entonces que el siglo XX, fue para Popayán un siglo de profunda somnolencia, atraso y permanencia de estructuras de poder tradicionales. Sin embargo, en la década del 80, como consecuencia de un fuerte terremoto que tuvo lugar en la ciudad, ésta sufrió un proceso de transformación urbana que evidenció las fuerzas sociales que habían intentado ser contenidas y que se hacían patentes como efectos de la modernización generalizada del país. A pesar de ello, la mentalidad de las élites había intentado desconocer, cuando no negar, estas transformaciones inherentes a la modernización. Son estas las condiciones que han marcado el presente de una ciudad que se ha aferrado a la memoria y a las prácticas políticas tradicionales, desconociendo o negando la emergencia y asentamiento, en los años más recientes, de nuevos grupos sociales en zonas periféricas de la ciudad.

Popayán que había crecido muy poco, pasó de tener en la década de 1950 una población de 44.434 habitantes al alcanzar en los 80, una población cercana a los 158.336 habitantes. Según el último censo realizado en el 2005, la ciudad cuenta

con 258.653 habitantes<sup>1</sup>. Así, desde el terremoto hasta la actualidad siguen llegando a esta ciudad miles de inmigrantes provenientes de zonas diversas del país. Hoy Popayán es una ciudad multirracial. Además, el conflicto armado ha desplazado a miles de campesinos, muchos de los cuales han llegado a Popayán, generando una grave expansión de población en comunas periféricas, en donde se vive en condiciones de hacinamiento<sup>2</sup>.

La configuración del sentido de ciudadanía resulta, así, atravesado por las lógicas históricas que han determinado los grupos dominantes, de manera que su forma evidencia la precaria relación entre el espacio urbano y sus habitantes a la manera en que se ha planteado desde el discurso moderno. La observación del espacio público y de las dinámicas políticas y sociales que en él se tejen en Popayán puede resultar un terreno fértil, como objeto de estudio, a partir del cual sea posible intuir la naturaleza de la configuración de ese sentido. De cierta forma, el espacio público es uno de los escenarios en donde resulta plausible observar las transformaciones por las que atraviesa la ciudad, pero al mismo tiempo, permite aproximar algunas características de la formación de ciudadanía. Por tal razón la preocupación central de este trabajo nace a partir de la pregunta ¿Cómo se concibe el espacio público, a quién importa, por qué y para qué, y a quién sirve?

A partir de este complejo interrogante se distinguieron dos dimensiones, la primera relaciona el papel de los actores sociales con la forma como conciben el espacio público de la ciudad, a través de las acciones colectivas. La segunda se refiere al papel del Estado y la forma cómo administra el espacio público. De este modo, el problema que guía la investigación es ¿Cómo se evidencia el proceso de construcción y reivindicación de ciudadanía en Popayán entre el 2002 y 2009 a partir de la forma en que se ha concebido y administrado el espacio público?

El periodo escogido toma como referencia el contexto nacional debido a la coyuntura política por la que atravesaron las ciudades con el establecimiento de los Planes de Ordenamiento Territorial como la carta de navegación de los municipios. Estos documentos, en teoría, dotaron a las autoridades municipales de herramientas para intervenir de manera planificada el territorio y tomar las riendas del crecimiento y desarrollo en las ciudades. Teniendo en cuenta que el espacio público es un objeto fundamental para demostrar los problemas políticos y sociales más relevantes por los que atraviesa la ciudad y el cual se encuentra afectado por un cúmulo de problemas de diversa índole, surge la necesidad de

---

<sup>1</sup> Para mejor comprensión Ver Anexo Pág. 104, el cual muestra el crecimiento de la población por sexo y área.

<sup>2</sup> Popayán en el 2009 recibió 7712 desplazados, convirtiéndose así en la quinta ciudad del país que más desplazados recibe al año, después de Bogotá que recibió 42.999, Medellín 27.289 y Cali 9.522. Acción Social. *Reporte según ubicación geográfica*. Consultado el 5 de junio de 2011 en: <http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/GeneralesPD.aspx?idRpt=2>.

encontrar la relación teórico práctica que nos ayude a explicar las manifestaciones del espacio público y la ciudadanía en el escenario local.

Para la ciencia política contemporánea es importante tanto la complejidad como la centralidad de la cuestión de la ciudadanía en la política en general. La respuesta a la pregunta ¿qué es un ciudadano y cuáles son las condiciones que permiten su aparición? es inseparable de los problemas más relevantes de la reflexión política contemporánea como la democracia, la libertad, la educación, entre otros. Existe una relación entre estas cuestiones políticas fundamentales y la de ciudadanía. En este sentido el interés primordial de esta investigación es aportar a la discusión sobre el tipo de ciudadanía que se construye partiendo de la base de que es posible conceptualizar los procesos de construcción de ciudadanía en un escenario local determinado.

De esta forma el objetivo del trabajo es identificar los actores, intereses y espacios que han definido la forma en que el espacio público es concebido. Asimismo es necesario identificar las principales transformaciones y continuidades generadas en las políticas sobre espacio público y por último describir el proceso de construcción y reivindicación de ciudadanía entre los actores locales a partir de las decisiones adoptadas sobre el espacio público.

Para actuar en conformidad con los objetivos y las pretensiones del trabajo, la investigación combina formas de aproximación cuantitativa y cualitativa. La aplicación de estos diseños se materializó en el uso de la prensa, documentación bibliográfica sobre la ciudad y la realización de entrevistas a actores representativos en el aspecto social, político, técnico y económico de la ciudad. La fuente principal de información proviene de El Liberal luego de un proceso de revisión exhaustivo en el que un manual de recolección sirvió para recopilar la información encontrada<sup>3</sup>. La información recopilada en prensa se organizó con el programa convertidor de imagen a texto, Abby Fine Reader para su sistematización en una matriz de vaciado de fuentes en Excel. De esta forma se construyeron dos matrices repartidas en hojas de cálculo distintas con el objetivo de diferenciar las acciones colectivas desarrolladas por los actores sociales de las Acciones impulsadas por el Estado. En total se sistematizaron 1695 acciones colectivas, en la primera hoja, y en otra, 545 acciones del Estado. Esto indica que

---

<sup>3</sup> Conviene advertir que el uso de la prensa tiene algunas ventajas para este análisis, pero también desventajas. Los periódicos tienden a subregistrar las noticias debido a diversos motivos como la imposibilidad de cubrir un hecho, así como a intereses ideológicos y económicos. Un segundo problema radica en que a pesar de la gran discusión que existe en torno de la objetividad de la información, siempre la noticia es interpretada y valorada por quien la produce. Aún así, el universo de noticias se convierte en un indicador de las acciones colectivas, en consecuencia, esto permite saber cuándo aumenta la intensidad y cuándo decrece. Asimismo, es posible indagar por los factores que inciden en la estructura política para incentivar o desincentivar las acciones reivindicativas.

los datos obtenidos constituyen una muestra exhaustiva aunque no representativa, ni probabilística del período estudiado

La unidad de análisis en esta investigación es la acción colectiva, identificada a partir de determinadas características en los hechos. De acuerdo con esto, la discusión conceptual permite construir un modelo de las acciones colectivas en las que éstas son entendidas como aquellas acciones sociales —que involucran una fuerza y una intención referida a otros<sup>4</sup>—, emprendida por cuatro o más individuos, o por el representante o los representantes de un colectivo, que persiguen un objetivo en relación al espacio público, generalmente (aunque no siempre) en una relación conflictiva de carácter público, de interés para terceros. La definición que proponemos explícita dos dimensiones, la consensuada y conflictiva de la política.

Así cada hecho podía contener varias acciones, lo fundamental fue distinguir aspectos como quiénes emprenden la acción, el objetivo y la direccionalidad. En este sentido, en los hechos podían identificarse diferentes relaciones en las acciones (actor desencadenante-actor contendor). En el caso de las acciones colectivas, el polo desencadenante eran los ciudadanos, mientras que en las acciones del Estado, la intencionalidad o direccionalidad de la acción cambia. Sin embargo, encontramos casos en donde un evento, podía incluir una acción colectiva y una acción del Estado. La discusión es entonces, cuántos hechos hay en una noticia, y dentro de esos hechos, cuáles son acciones colectivas y cuáles acciones del Estado<sup>5</sup>.

Posteriormente se construyeron categorías descriptivas capaces de agrupar y sintetizar la variedad de temas, actores y tipos de acciones encontradas. Esto con el fin de tabular los resultados en el programa SPSS para la construcción de cuadros de salida (tablas de contingencia) y gráficas, intentando con ello sintetizar los principales hallazgos de la investigación. De esta manera la información documental, que proviene de la prensa, se transformó en información cuantitativa es decir, la calidad se convirtió en cantidad. Esta base de datos permitió dar cuenta del comportamiento de las variables privilegiadas en el estudio.

Por último, se transcribieron en su totalidad las entrevistas y se organizaron en Excel. Todo este proceso fue en extremo bastante intenso, extenso y confuso en

---

<sup>4</sup> WEBER, Max. *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica México, 1944, p. 18.

<sup>5</sup>El ejemplo que puede ilustrar mejor este asunto es una noticia referente al Pueblito Patojo y en ella es posible identificar tres tipos de acción. La primera, una acción popular realizada por los habitantes para exigir el control del uso del Pueblito y sus alrededores; La segunda, el consejo de Estado respondió obligando al Municipio a reglamenta el espacio a favor de los habitantes. La tercera, una protesta realizada por parte de los habitantes, alegando desacato frente al fallo. Finalmente (4) la expedición de un decreto por parte de la Administración, en donde regula las actividades culturales y el uso del espacio por parte de los jóvenes en la ciudad. Así, es posible identificar cuatro acciones, dos realizadas por los habitantes (colectivas) y otras dos, realizadas por diferentes instancias del Estado.

la medida en que me obligó a repasar mis lecturas algo desordenadas sobre temas vistos durante la carrera y a complementar aquellos vacíos teóricos y metodológicos que la estructura curricular del programa no me ofreció. No obstante, la inmensidad de cosas aprendidas a lo largo de todo el trabajo resultan ser sumamente satisfactorias para la contribución de mi formación académica.

El trabajo denominado *Ciudad y Política en Popayán: Del espacio público a la construcción y reivindicación de ciudadanía. 2002-2009*, se divide en tres secciones. La primera parte, presenta de manera sucinta algunas referencias conceptuales y las características generales acerca del desarrollo de las acciones colectivas. La segunda sección, describe las principales características de las acciones colectivas (actores, temas, repertorios y espacios). Finalmente, la tercera sección, subdividida a su vez en dos partes, expone las características de las Acciones del Estado y demuestra los cambios fundamentales de la agenda política de acuerdo a los temas, los niveles de acción del Estado y mecanismos de acción de la Administración Municipal relacionados con el espacio público. Asimismo intenta aportar a la discusión sobre el tipo de ciudadanía observada en Popayán a partir de las principales relaciones entre los actores sociales y el Estado. En otras palabras presenta un balance entre los poderes y prácticas presentes en el espacio público.



## **CAPÍTULO I**

### **LA DEMOCRACIA Y EL ESPACIO PÚBLICO EN POPAYÁN: UNA RELACIÓN TEÓRICO-PROBLEMÁTICA.**

*Lo que debería surgir en la vida urbana es la ocurrencia de relaciones sociales, y especialmente relaciones que involucren conflicto social, a través de enfrentamientos cara a cara. El experimentar la fricción de diferencias y conflictos hace a los hombres personalmente advertidos del ambiente que rodea sus propias vidas: lo que hace falta es que los hombres reconozcan los conflictos, no que intenten purificarlos en un mito de solidaridad, con el fin de sobrevivir. Un fórum social que aliente el avance hacia la edad adulta depende, por tanto y en primer lugar, de asegurarse de que no hay escape de situaciones de confrontación y conflicto. La ciudad puede ofrecer un terreno de reunión único para estos enfrentamientos.*

***Vida Urbana e identidad personal. Richard Sennett***

Este capítulo presenta una aproximación teórica al carácter conflictivo y deliberativo de la política. De igual forma, se exponen las características generales sobre las acciones colectivas en Popayán. Todo ello con el fin de entender cómo las acciones colectivas condicionan la forma en que el espacio público es concebido y la relación con el tipo de democracia que se estudia. Partimos de preguntas tales como ¿quién actúa? ¿Qué clase de personas o grupos es posible que participen en las acciones colectivas? En otras palabras, ¿qué clase de personas es probable que efectúen reivindicaciones públicas —conflictivas y no conflictivas— que involucren al Estado como objeto o tercera parte?

Es así como este capítulo comprende una breve aproximación teórica a conceptos como democracia, ciudadanía y espacio público. Luego repasamos la configuración de las categorías que agrupan a los diferentes actores sociales que participan en las acciones colectivas. Así, pues, el capítulo se divide en los (1) la discusión sobre la perspectiva conflictiva y consensuada de la política y su relación con la democracia; (2) la dinámica de las acciones colectivas en Popayán (auge y declive) durante los años investigados; y (3) los actores involucrados en dicho proceso. Se aclara que a largo del texto se describe el proceso metodológico de formación de las categorías.

#### **1.1 LA DIMENSIÓN CONFLICTIVA Y CONSENSUADA DE LA DEMOCRACIA: NOTAS PARA UNA DISCUSIÓN.**

La ciencia política contemporánea ha diversificado su objeto de estudio al ampliar sus horizontes, entendiendo la política como el conjunto de interacciones entre los diferentes agentes del gobierno de un sistema político y aquellos participantes externos a él. De esta manera el conjunto de acciones no institucionales y no convencionales se ha convertido en objeto de estudio privilegiado de lo político. La dimensión conflictiva de la política adquiere, de esta manera, importancia ya que son las luchas por la legitimidad y el reconocimiento de los derechos políticos, los aspectos que permiten intuir las características de la democracia de una sociedad. En tanto la política no es reductible únicamente a las instituciones, partidos y

elecciones, ella misma es también un espacio de conflicto, de tensión, disputa, expresión de intereses y desigualdades. Cuando la sociedad civil cuestiona el tipo de régimen es conveniente observar la forma de democracia establecida.

De este modo lo que nos interesa aquí es plantear dos maneras en que se ha entendido la política y la forma en que a partir de esa reflexión, se ha concebido la discusión sobre la democracia. Estas dos maneras de entender la política hacen referencia a su carácter deliberativo, por un lado y los aspectos conflictivos, por el otro. Las dos dimensiones mencionadas se diferencian fundamentalmente por la forma en que se ubican en la relación con la violencia colectiva. Así, mientras la dimensión conflictiva de la política encuentra en la violencia la expresión de fenómenos políticos, el enfoque que se centra en la política como producto deliberativo enfatiza en el carácter discursivo que permite la puesta en escena de las tensiones y su trámite por fuera de las manifestaciones violentas; para este enfoque el límite de la política es la violencia.

Ahora bien, para entender la política desde su dimensión conflictiva seguimos aquí los planteamientos desarrollados por Charles Tilly, quien considera que la violencia colectiva es una forma de contienda política. Para este autor “existen dos dimensiones distintas en los regímenes que afectan al carácter y a la intensidad de la violencia colectiva que se genera en su seno: capacidad y democracia”. La *capacidad de gobierno* hace referencia al “grado en que los agentes gubernamentales controlan los recursos, las actividades y las poblaciones dentro del territorio en que ejercen el gobierno”<sup>6</sup>. Por su parte la *democracia* hace referencia al:

...grado en que los miembros de la población sometida a la jurisdicción de un gobierno mantienen unas relaciones generalizadas e iguales con los agentes del gobierno, ejercen el control colectivo sobre el personal y los recursos del gobierno y gozan de protección frente a actuaciones arbitrarias de los agentes del gobierno.<sup>7</sup>

En este orden de ideas, Tilly considera que en un proceso político complejo como el de la violencia colectiva son fundamentales los actores políticos no reconocidos y no legítimos de un sistema político. Para este autor los regímenes democráticos albergan menor cantidad de violencia colectiva que los regímenes no democráticos. Asimismo, el grado de democracia se mide a través de la posibilidad que tienen los ciudadanos de defenderse de las actuaciones arbitrarias de los agentes estatales. De no ser así un gobierno estaría transitando por la vía del autoritarismo. En consecuencia, en las democracias débiles o nulas donde la participación es restringida la igualación de los derechos políticos genera exclusiones y se ejecutan intervenciones violentas en contra de las reivindicaciones públicas. Éste es el escenario donde surgen los conflictos.

---

<sup>6</sup> TILLY, Charles. *Violencia colectiva*. Hacer Editorial. Barcelona. 2006, p. 40.

<sup>7</sup> TILLY, Charles. *Violencia...*p. 40.

Para Tilly, las categorías que son fundamentales para explicar la dimensión conflictiva de la política son régimen, agentes del gobierno, identidades políticas, emprendedores políticos y especialistas en la violencia, capacidad de gobierno, grado de democracia y repertorio de contienda. No obstante, este tipo de categorías pueden ser limitadas si se tiene en cuenta que implican trazar de forma autoritaria una línea divisoria y prescribir las relaciones sociales de acuerdo a unas características previamente observadas y su establecimiento en un escenario local.

A esta dimensión conflictiva habría que agregar otra que entiende la política como el ámbito en donde se expresa la racionalidad crítico-discursiva de los individuos en asuntos de interés general sin estar sujetos a coerción. Así para Habermas “la esfera pública en el ámbito político abarca desde la esfera pública en el mundo de las letras a través del vehículo de la opinión pública que pone al Estado en contacto con las necesidades de la sociedad”<sup>8</sup>. Por consiguiente, la construcción del consenso habermasiano se produce a partir del acuerdo racional unánime entre individuos sobre el bien común a través del cambio en las condiciones de comunicación.

Según esta dimensión es indispensable una sociedad civil compleja en relación crítica a lo público. Los sujetos únicamente se constituyen en ciudadanos desde el momento en que son capaces de asumir el valor de sus propias decisiones, de tal manera que la discusión racional y libre con otros, lleve a la generación de consensos en el ámbito público. En otras palabras, la dimensión consensuada de la democracia implica la discusión, la generación de alternativas comunes y el reconocimiento de responsabilidades compartidas. No obstante, las condiciones para que una sociedad sea democrática, la existencia de violencia colectiva debe ser nula. En pocas palabras, Habermas enfatiza en las características de la esfera pública de acuerdo a la dimensión consensuada de la democracia.

Uno de los lugares donde se hace posible entender las características de la democracia en una sociedad de acuerdo a las dos dimensiones abordadas es el espacio público. En la democracia, el espacio público es un referente para situar el comportamiento de la pluralidad ciudadana y para destacar las modalidades que se adoptan para estructurar las formas de acción colectiva. Así, debatir, deliberar y argumentar es una característica específica del espacio público que revela la maduración de los ciudadanos para analizar de manera organizada la agenda de los problemas comunes. De acuerdo a esto el espacio público puede ser entendido a partir de su doble dimensión, no sólo como un lugar empírico sino también como un objeto construido que permite evidenciar el tipo de democracia construida en una sociedad.

---

<sup>8</sup> HABERMAS, Jürgen. *The structural transformation of public sphere*. The MIT Press, Cambridge. MA. 1989. p 31.

La primera discusión se halla vinculada con las actitudes, valores, conductas o comportamientos entre los habitantes en el espacio público. La segunda tiene que ver con la formación y organización de actores políticos en torno a objetos e intereses comunes y que a través de este proceso logran construir un tipo particular de ciudadanía. Si tenemos en cuenta el problema de investigación, las dos dimensiones se asocian con las pretensiones de nuestro estudio. De hecho, la forma en que el espacio público es concebido por los diferentes actores políticos es visible a través de las necesidades y problemas de los ciudadanos, en especial la demanda por y la producción de espacios públicos, que asumen el espacio público como objeto central de las acciones colectivas.

Entendemos, de acuerdo con esto, el espacio público como una categoría fundamentalmente política que constituye el dominio de lo público, de carácter multifuncional que escenifica acciones, relaciones y discursos<sup>9</sup> colectivos, y contribuye a la unión, integración e identificación de una población<sup>10</sup>. Lo público es reivindicado para la afirmación misma de la ciudadanía en el ámbito de lo común. En consecuencia, la ciudadanía se define como una “sociedad política e implica una participación activa de los individuos en la definición de las condiciones de su propia asociación. Un estatus que garantiza a los individuos derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades”<sup>11</sup>. Esta definición se inscribe en el marco de una sociedad democrática. Nuestro interrogante gira, entonces, en torno a ¿cuáles son los actores que construyen la ciudad?, ¿en qué condiciones lo hacen y cuál es el producto obtenido? Este es un debate sobre quienes tienen el derecho real a la ciudad y quiénes, están ejerciendo en ella la ciudadanía.

Para entender cómo las características de una democracia se materializan en el espacio público, las acciones colectivas aparecen como una dimensión interesante para observar el proceso de construcción de ciudadanía en torno a las prácticas, discursos y acciones en relación a las problemáticas que se presentan en el espacio público de la ciudad. En este sentido, las acciones colectivas sirven para entender las lógicas de socialización y movilización entre los actores de una sociedad. Asimismo éstas ayudan a entender la forma en que los actores locales establecen relaciones con diferentes niveles del Estado.

## **1.2 CARACTERÍSTICAS DE LAS ACCIONES COLECTIVAS**

Para entender cómo se materializa la relación espacio público y ciudadanía, el contexto en el que se desarrollan las acciones colectivas en Popayán es el punto

---

<sup>9</sup>MURILLO, Gabriel y GÓMEZ, Victoria. *Redefinición del espacio público, eslabonamiento conceptual y seguimiento de las políticas públicas en Colombia*. Universidad de los Andes, Centro de Estudios Socioculturales. CESO. Bogotá, 2005.

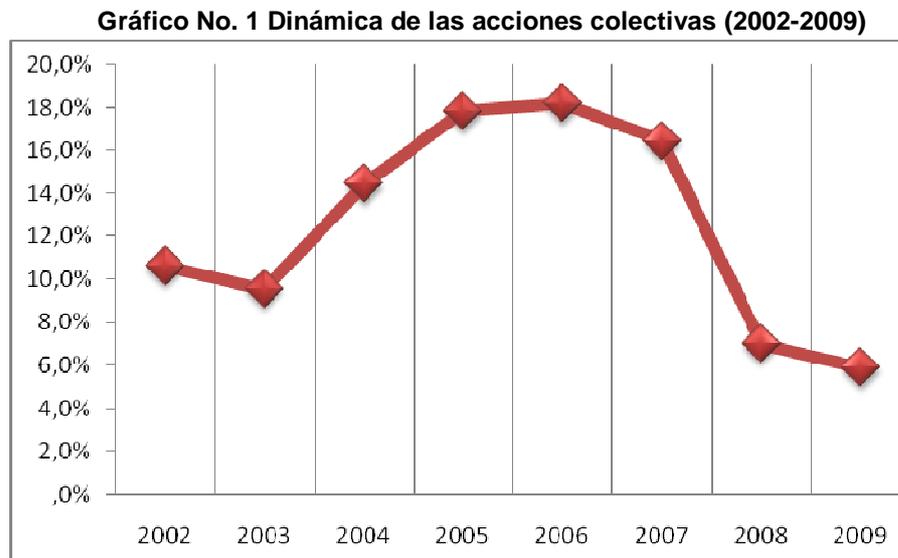
<sup>10</sup> BORJA, Jordi (2004). *La ciudad conquistada*. Consultado el 27 de marzo de 2009 en: [http://www.barcelona2004.org/esp/banco\\_del\\_conocimiento/documentos/ficha.cfm?idDoc=2420](http://www.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/documentos/ficha.cfm?idDoc=2420)

<sup>11</sup>GARAY, Luis Jorge. *Ciudadanía, lo público, democracia*. S.E. Bogotá, 2000, p.74

de partida que nos permite explicar la configuración de los actores sociales y políticos. También es fundamental establecer una distinción general entre el actor desencadenante y el actor contendor. En definitiva esta parte del capítulo presenta los aspectos generales de las acciones con el objetivo de que el análisis desarrollado en el segundo capítulo sea más claro.

### 1.2.1 Dinámica de las acciones colectivas 2002-2009.

El primer punto que debe ser abordado es la descripción sobre el desarrollo de las acciones colectivas entre el 2002 y 2009. Para ello es necesario observar la intensidad con que se producen las acciones, así como los cambios y continuidades<sup>12</sup>. A partir de una breve descripción de los resultados de las frecuencias, resaltamos aquellos años en donde la curva asciende de acuerdo a la gráfica No. 1 y a las condiciones en que se desarrollan estos cambios.



Fuente: Elaboración propia, El Liberal.

En primer lugar, durante el 2002 encontramos un registro del 10.6% de las acciones, mientras que en el 2003 hay un leve descenso con el 9.6%. Posteriormente aparece una curva ascendente prolongada durante el 2004 (14.5%), el 2005 (17.8%) y el 2006 (18.2%). Convirtiéndose así el 2006 en el año que más acciones se desencadenan, es decir, es el punto más alto de la curva. En

<sup>12</sup>Es bien conocida la tesis de Charles Tilly y ampliamente desarrollado por Sidney Tarrow sobre los cambios en los repertorios de contienda. Para Tilly: "El repertorio cambia con el tiempo, pero a ritmo glacial. Los cambios fundamentales en la acción colectiva dependen de grandes fluctuaciones en los intereses, las oportunidades y la organización. Éstos, a su vez, van acompañados de transformaciones en los Estados y en la estructura del capitalismo". TARRON, Sidney. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial, Madrid, 1997.p. 66.

el 2007 (16.5%) disminuyen la intensidad de las acciones, sin embargo no deja de ser relevante el resultado. Finalmente una caída notable se presenta en los siguientes dos años que cierran el período, el 2008 (7%) y el 2009 (5.6%).

Ahora bien, ¿cuáles son las causas que permiten explicar el ascenso de acciones durante el 2004, 2005 y 2006? En primer lugar el 2004 es un período caracterizado por el desarrollo de negociaciones y protestas debido a la reubicación de comerciantes informales del Anarkos y La Esmeralda. El sector de los vendedores informales se movilizó para expresar su inconformidad por la forma en que la Administración Municipal asumió las negociaciones.

En segundo lugar entre el 2005 y el 2006, las acciones se caracterizaron por un creciente aumento del deterioro físico de los espacios (Infraestructura), entre los que se incluye las problemáticas presentadas en las plazas de mercado. Además el proceso de reubicación en la Esmeralda propició acciones por parte de comerciantes formales, informales y habitantes. En el 2005 las problemáticas relacionadas con el deterioro de las vías, la invasión del espacio público en El Empedrado y las acciones adelantadas para reubicar un grupo de informales en los locales del centro comercial Anarkos, constituyeron los principales temas de las acciones. Estas acciones aumentan en el 2006 debido, en parte, a la insuficiente capacidad del Estado para canalizar estas demandas<sup>13</sup>. Los habitantes realizaron varias declaraciones para argumentar que la lentitud en el manejo de las obras se debió a la negligencia por parte del Alcalde y sus secretarios. Además durante este año son visibles los desacuerdos ocasionados entre los comerciantes informales y formales y la Administración Municipal para concretar nuevamente la reubicación en el Anarkos y el Empedrado.<sup>14</sup>

Por último, conviene señalar que los operativos de control y recuperación impulsados por parte de la Administración Municipal durante el 2004, 2005 y 2006, desencadenaron en los vendedores ambulantes una serie de protestas y otro tipo de acciones como señal de rechazo en contra de algunos decretos y acciones coercitivas por parte de la Policía. No obstante, encontramos una disminución significativa de las acciones entre el 2008 y 2009 ya que cuatro meses de este año no estaban disponibles durante la revisión documental. Sin embargo, existe otro factor que explica la disminución de acciones entre estos dos años. El cambio de la agenda setting del Liberal conllevó una transformación tanto en la imagen y el contenido como en la intencionalidad de la información presentada<sup>15</sup>.

---

13 EL LIBERAL. "Problemas sin solución: Problemáticas quedaron sin respuestas definitivas. El 2005, un año de inocentes". p 1A-3A 28 diciembre 2005.

14 EL LIBERAL. "Muchos pendientes para el 2007". p 3A. 28 diciembre 2006.

15 EL LIBERAL. "Avanzamos con usted". p. 3A. 24 marzo 2008.

## 1.2.2. Los actores sociales y políticos

Dentro del proceso de caracterización de las acciones colectivas en el período estudiado una categoría de análisis fundamental vinculada con la construcción y reconocimiento de las identidades políticas son los actores. Resulta importante observar cómo las personas organizan sus interacciones reivindicativas ya sea en condición de ciudadanos, grupos con intereses específicos, asociaciones de comerciantes, trabajadores de X o Y empresa<sup>16</sup>.

De esta forma, fue necesario distinguir dos clases de actores que ocupan un lugar prominente en las acciones: (1) los *actores desencadenantes* y (2) los *actores contendores*. La relación entre estos dos grupos de actores es compleja en la medida que implica trazar una línea divisoria que reúne elementos cruciales como la forma de abordar las transacciones o el carácter de las reivindicaciones — concertadas o no concertadas— las características distintivas, los factores que indican su pertenencia al mismo grupo, así como el origen de esas diferencias<sup>17</sup>. La pregunta, ¿quiénes actúan? ¿Qué clase de actores se encuentran involucrados al otro lado de la línea divisoria?, es decir, ¿cuáles son los actores que de manera intencionada, aunque probable, reciben los efectos de las acciones? son determinantes a la hora de entender las características de la acción colectiva por el espacio público.

En este sentido, establecer las distinciones entre un grupo de actores u otro es algo que afecta la forma y el carácter de las reivindicaciones en las acciones colectivas. Vale la pena señalar que la relación desencadenante-contendor es discontinua, no opera de la misma forma para el conjunto de actores agrupados en cada categoría construida. En otras palabras, es discontinua porque la posición en el tiempo y espacio es diferente, cambia según el escenario en el que se desenvuelven las relaciones. Segundo, la determinación de un conjunto de categorías construidas, implica una construcción arbitraria. Tercero, porque requiere de una previa observación analítica de las relaciones a través de un modelo que puede excluir otros aspectos de las relaciones sociales.

### 1.2.2.1. Actores sociales desencadenantes de la acción pública

Podemos decir que los actores sociales son una categoría central para las pretensiones que plantea esta investigación, es el punto de partida *sine qua non* que nos permite explicar la relación con las demás categorías que son definitivas para entender las acciones colectivas en el escenario local. Los actores desencadenantes se caracterizan porque comparten una posición en el escenario

---

<sup>16</sup>Según Tilly la identidad política es fundamentalmente útil ya que los agentes del gobierno separan las identidades en legítimas e ilegítimas, reconocidas y no reconocidas. Los derechos políticos se adquieren a través de las luchas por el reconocimiento.

<sup>17</sup>TILLY, Charles. *Violencia...* p. 31.

local y esa posición está definida por la capacidad para organizar, coordinar y representar los intereses de un sector específico de la ciudad. En muchos casos, las acciones se desarrollan con el objetivo de expresar, reclamar o exigir un derecho que está siendo vulnerado. Para cada grupo de actores lograr la legitimidad como una categoría de actor político implica la evaluación de las condiciones políticas en términos de costos y ganancias significativos<sup>18</sup>.

Los actores que desencadenan y emprenden las acciones son importantes para entender quiénes tienen el derecho real a la ciudad y quiénes, en consecuencia, están ejerciendo en ella la ciudadanía. También es posible que las acciones emprendidas como las luchas, las tensiones, y los conflictos, puedan interpretarse como procesos de reivindicación para ampliar el marco siempre limitado de la ciudadanía. No obstante, cada actor recibe por parte del Estado un trato diferencial que le otorga beneficios o perjuicios en el sistema político<sup>19</sup>. Esto depende de un proceso político complejo definido por la situación estratégica que ocupa cada actor y la disponibilidad de recursos con que cuenta cada actor para el desarrollo de la acción. Así, las oportunidades, las identidades políticas, la capacidad y disponibilidad para el acceso de recursos determinan en buena medida el grado de reconocimiento que otorga el Estado a los actores sociales.

Así pues, identificamos los siguientes grupos de actores: medios de comunicación, líderes de opinión, habitantes, comerciantes formales, comerciantes informales, gremios y asociaciones, Empresas de transporte público, Instituciones educativas y Asociaciones barriales y comunitarias. Del mismo modo aparecen esporádicamente otros actores que fueron agrupados en la categoría 'Otros'<sup>20</sup>. Al tiempo tomamos la decisión de agrupar en una categoría independiente las acciones desarrolladas por alianzas de algunos de los actores anteriormente mencionados. Ello lo hicimos, teniendo en cuenta que resultaba importante separar primero empírica y luego analíticamente los casos en los que se producían articulaciones de acción entre los actores que permitía a su vez trabajar la hipótesis de una mayor amplitud de su acción colectiva en tanto sus intereses se alineaban, aunque solo fuera temporalmente<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup>TILLY, Charles. *Violencia colectiva*...p. 32.

<sup>19</sup> Para Tilly, las principales diferencias que separan a los actores se encuentran en el acceso rutinario a los agentes y los recursos del gobierno de aquellos que carecen de tal acceso. De ahí las dos categorías: emprendedores políticos -y especialistas en la violencia.

<sup>20</sup> Entre ellos se encuentran los desplazados, los organismos internacionales, los consultores, los académicos y las cooperativas.

<sup>21</sup> Entre las múltiples combinaciones se encuentran principalmente: Habitantes y comerciantes; Habitantes y conductores particulares; conductores de vehículos públicos y conductores particulares; habitantes y empresas de transporte público; habitantes, empresas de transporte público y conductores particulares; Gremios, asociaciones comerciantes formales y comerciantes informales; habitantes y organizaciones comunitarias (líderes comunitarios); habitantes e Instituciones y; Asociaciones de profesionales con Habitantes.

El proceso de construcción e identificación de los grupos de actores resultó en extremo complejo ya que implica la demarcación de límites de las estrategias que despliegan los actores sociales con intereses y objetivos diversos, a veces complementarios, a veces contradictorios. Por tal razón, trataremos de exponer una definición relativamente razonable sobre las características distintivas de cada uno de los actores agrupados<sup>22</sup>. En el proceso de configuración como una categoría de actor social ocupa un lugar muy importante el proceso de construcción y definición de las identidades. En este sentido, el espacio no puede ser entendido sin tener en cuenta la dinámica de los protagonistas que viven la ciudad.

En primer lugar los *pobladores urbanos* son aquellos quienes poseen intereses comunes reivindicados a partir de grados de cooperación y organización diversos y variables, así como de intereses y objetivos múltiples. Estos objetivos pueden ser desde la solicitud del arreglo y construcción de una vía, hasta demandas por mejores condiciones de seguridad y transporte. Encontramos en esta categoría a los peatones, los conductores de vehículos particulares, los habitantes de diferentes barrios, los clientes de las plazas de mercado y los discapacitados<sup>23</sup>.

Dentro del grupo de los comerciantes, los hemos dividido en dos, por un lado los *comerciantes formales* se caracterizan porque las actividades que realizan promueven el desarrollo económico y social de la ciudad a partir de la oferta e intercambio de bienes y servicios que se rigen de acuerdo a las disposiciones legales establecidas dentro de una región<sup>24</sup>. Por otro lado, según la OIT (Organización Internacional del Trabajo), los *comerciantes informales* constituyen el “sector no ordenado, constatado por la presencia de un gran número de

---

<sup>22</sup> Mancur Olson afirma que cuando varios individuos comparten los mismos intereses, no todos actúan en función de esos intereses, pues cada quién calcula el costo de su esfuerzo individual frente al beneficio que recibirá de la acción colectiva. “Si el costo de la acción es superior a los beneficios, seguramente no estará interesado en participar, el beneficio de la acción es colectivo (recae sobre todos los habitantes involucrados sin exclusión) mientras que el costo es individual (tiempo, capital, trabajo)”. Para Olson, el problema de la acción colectiva era cómo implicar a la mayor proporción posible de un grupo en una actividad en aras del bien colectivo del mismo. OLSON, Mancur. *The logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1971.pp. 5-16.

<sup>23</sup>También se agruparon algunos grupos de jóvenes, quienes a pesar de su importancia, juegan un papel rezagado en las acciones colectivas.

<sup>24</sup>Entre aquellos directamente involucrados en las acciones colectivas sobre espacio público se destacan: las asociaciones de comerciantes formales, los propietarios de algunas predios ubicados en La Esmeralda, los mayoristas del Barrio Bolívar, y del Empedrado, el Consejo de Administración del Centro Comercial Anarkos, los administradores y representantes de los vendedores de las plazas de mercado de Las Palmas y La Esmeralda, los propietarios de los establecimientos comerciales, los propietarios de las estaciones de combustibles, los comerciantes afectados con la construcción del Puente de la 17 en la Esmeralda.

ciudadanos pobres que producen bienes y servicios sin que sus actividades estén reconocidas, estructuradas o reglamentadas por las autoridades públicas”<sup>25</sup>.

Aunque la definición de la OIT nos sirve como marco para establecer las principales características de los actores involucrados. La evidencia empírica nos permite controvertir esta definición. En este caso los comerciantes informales, adquieren una posición distinta. Ellos son quienes ejercen actividades mercantiles en el espacio público, ya sea en puestos fijos, semifijos o en forma ambulante. De hecho, no en todos los casos, existe evidencia de que se trate de ciudadanos pobres. La mayoría de ellos pertenece a un tipo de organización que representa sus intereses<sup>26</sup>. Así, la existencia de un importante número de asociaciones y el desarrollo de las acciones que éstas desencadenan, demuestra la legitimidad que adquiere su papel. Ello es posible gracias a la capacidad para movilizar sus intereses y negociar con las autoridades la permisividad para continuar en el espacio público.

Los *Gremios y asociaciones* se definen por su capacidad para representar, coordinar y promover satisfactoriamente los intereses de un sector económico de la ciudad ante diferentes instituciones públicas o privadas. Los gremios y asociaciones son organizaciones que reúnen empresas, asociaciones profesionales y entidades jurídicas pertenecientes principalmente al sector empresarial y comercial de la ciudad. La participación y representación de los intereses en el espacio público se realiza en torno a la búsqueda de estrategias concertadas para mejorar problemas como la movilidad, la invasión del espacio público, la seguridad y la cultura ciudadana<sup>27</sup>. Apelan sobre todo, a los arreglos jurídicos, cuando no los favorecen.

Por su parte, las *Empresas de transporte público* tienen como actividad comercial el poner a disposición del público los medios para el transporte urbano e intermunicipal. Sus actividades se encuentran reguladas por el Estado<sup>28</sup>. Asimismo,

---

<sup>25</sup> *El comercio informal, situación y problemática: respuestas y propuestas*. En: [http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/010926133228-3\\_.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/010926133228-3_.html). Consultado el 6 de diciembre de 2010.

<sup>26</sup> En el escenario local quienes emprenden las acciones son los sindicatos de vendedores ambulantes, diferentes asociaciones de comerciantes formales y vendedores ambulantes de distintos lugares de la ciudad.

<sup>27</sup> A pesar de la capacidad que tienen los Gremios para presionar por sus intereses, la expresión que alcanzan en las acciones resulta residual, al menos en su presentación pública. Lo cual se debe, en parte, a las escasas posibilidades que tiene Popayán para ofrecer las condiciones de un crecimiento consolidado económicamente. Encontramos actores como el Consejo gremial y empresarial, la Cámara de comercio, Fenalco, Acopi, el sector bancario, el sector de la construcción, las Empresas de servicios públicos, las asociaciones de profesionales, asociaciones de artesanos, entre otros.

<sup>28</sup> Encontramos en esta categoría a los propietarios y conductores de vehículos de servicio público (conductores de taxis, busetones, buses y colectivos), Administrativos y directivos de las Empresas

la disponibilidad de recursos que tienen para actuar otorga una posición reveladora de los intereses en juego. La capacidad para actuar la desarrollan en aquellas acciones que tienen como fin rechazar la política de reorganización del transporte público en el centro histórico durante el 2003. De resto, la participación y representación de intereses en las acciones se despliega en problemáticas como el deterioro de la malla vial y la destinación de recursos como el impuesto a la gasolina.

Las *Asociaciones barriales y comunitarias* son por un lado grupos y por otro, instancias de participación, con carácter heterogéneo que construyen y defienden intereses generalmente consensuados. Pueden tener niveles de formalización e incorporan en su acción mecanismos asociativos, solidarios y colectivos<sup>29</sup>. Su movilización se realiza desde abajo hacia arriba. Es decir, parte del encuentro de los ciudadanos de a pie y se expresa en las más de las veces de forma colectiva interpelando al Estado.

Las *Instituciones educativas* son organizaciones de socialización, enseñanza y reproducción conformadas por un conjunto de personas con diversos grados de pertenencia y participación que cumplen una función social especializada (la de instituir a los sujetos en capacidades y competencias específicas) con ordenamientos estatuidos racionalmente<sup>30</sup>. Esta función está, determinada por un modelo de normas, prácticas, hábitos y costumbres que orientan las relaciones sociales (y las condiciones del hacer) de los miembros de una colectividad a través del establecimiento de diferentes niveles de status y roles<sup>31</sup>.

Durante el proceso de construcción de los actores sociales, un grupo de acciones recurrentes fueron las desencadenadas por diferentes actores, las cuales demuestran grados de cooperación y alianzas con otros actores y son fundamentales para entender el tipo de intereses que buscan el logro de objetivos mancomunados. Esta categoría la hemos denominado *varios actores*<sup>32</sup>. La

---

y con un peso pequeño en las acciones aparecen también las empresas de transporte intermunicipal.

<sup>29</sup> Encontramos a los Comités barriales o comunitarios, Fundaciones sociales, Movimientos ambientales, consejo Municipal de Juventud y organizaciones de voluntariado. Conviene aclarar que las Juntas de Acción Comunal por ser de carácter mixto aparecen en este grupo porque si bien son una propuesta de índole estatal, existe libertad de asociación y se constituyen en el vehículo alternativo para la participación y la gestión barrial. No fungen en la estructura del Estado porque carecen de una estructura formal que las constriñe, ni cumplen una función específica determinada.

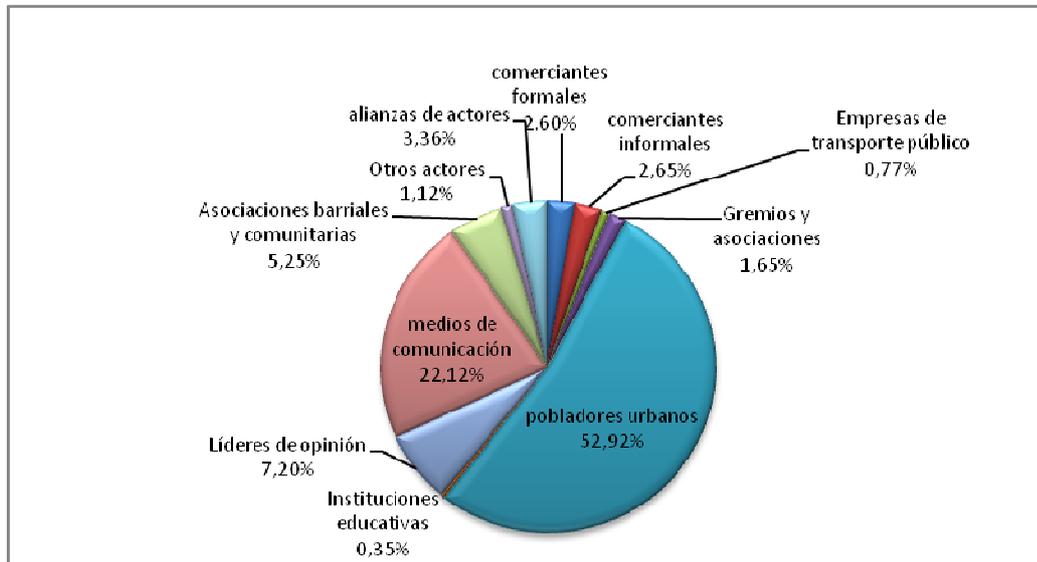
<sup>30</sup> WEBER, Max. *Economía y sociedad*...p. 42.

<sup>31</sup> Desarrollan acciones las Instituciones de Educación Superior, algunos colegios, estudiantes y docentes.

<sup>32</sup> Entre las múltiples combinaciones se encuentran principalmente: Habitantes y comerciantes; Habitantes y conductores particulares; conductores de vehículos públicos y conductores particulares; habitantes y empresas de transporte público; habitantes, empresas de transporte público y conductores particulares; Gremios, asociaciones comerciantes formales y comerciantes

categoría *Otros actores* agrupa actores con una leve participación en las acciones.<sup>33</sup>

**Gráfico No. 2. Actores sociales desencadenantes**



Fuente: Elaboración propia, El Liberal.

De acuerdo al Gráfico No. 2, encontramos en primer lugar a los pobladores urbanos (52.92%), quienes más reclaman y demandan una efectiva solución a sus problemas comunes. Segundo, los medios de comunicación (22.12%). Tercero, aparecen los líderes de opinión (7.20%). En cuarto lugar, las Asociaciones barriales y comunitarias (5.25%). Posteriormente las Alianzas de actores con el 3.36% de acciones. En el sexto y séptimo puesto aparece los comerciantes informales (2.65%) y los comerciantes formales (2.60%). En el octavo puesto los Gremios y asociaciones con el 1.65% y en el noveno la categoría Otros actores (1.12%). Finalmente, las últimas dos posiciones las alcanzan las Empresas de transporte público (0.77%) y las Instituciones educativas (0.35%).

Ahora bien, al observar el gráfico es inevitable plantearse la pregunta ¿Cuáles actores resultan ser significativos en el momento de activar, coordinar y emprender acciones colectivas?. Indiscutiblemente sobresalen dos actores: los habitantes y los medios de comunicación. Teniendo en cuenta los objetivos de la investigación y la doble naturaleza de los medios de comunicación, el siguiente capítulo aborda el papel de los principales actores sociales.

---

informales; habitantes y organizaciones comunitarias (líderes comunitarios); habitantes e Instituciones y; Asociaciones de profesionales con Habitantes.

<sup>33</sup> Entre ellos se encuentran los desplazados, organismos internacionales, consultores, académicos y las cooperativas.

## **CAPÍTULO II. ACCIONES COLECTIVAS EN POPAYÁN: ACTORES, TEMAS, REPERTORIOS Y ESPACIOS.**

*La mirada recorre las calles como páginas escritas: la ciudad dice todo lo que debes pensar, te hace repetir su discurso y mientras crees que visitas Tamará, no haces sino registrar los nombres con los cuales se define a sí misma y a todas sus partes*  
**Ciudades Invisibles. Italo Calvino**

El presente capítulo se divide en tres partes. La primera analiza el papel del Liberal y de los líderes de opinión, teniendo en cuenta la agenda setting de acuerdo con la información periodística, los editoriales y las columnas. Las principales características de la agenda setting que expondremos, se desarrolla en torno a los aspectos relacionados con el espacio público y el papel de los actores políticos en el uso y administración de los bienes públicos. La segunda parte expone las principales características de los actores sociales y destaca algunas acciones que sirven a modo de ejemplo para mostrar el papel que desempeña cada uno de los actores.

Finalmente, la tercera parte aborda los demás aspectos que conforman la fenomenología de las acciones colectivas. Cuestiones como ¿sobre cuáles temas se desarrollan las demandas de los actores? ¿Cuáles son los medios disponibles de actuación? Y, por último, ¿cuáles son los espacios públicos que son tomados como objeto de reclamo?, fundamentales para completar el análisis. Sin embargo, conviene aclarar que las acciones aquí descritas no incluyen las desencadenadas por el Estado, en sus diferentes ramas y por sus distintos representantes. Este tipo de acciones serán abordadas en el tercer capítulo.

### **2.1. EL LIBERAL: MEDIO Y ACTOR SOCIAL**

Los medios de comunicación adquieren dos funciones: por un lado, tienen la capacidad de participar como actores en la acción social, y por otro, sirven como espacios que reflejan la multiplicidad de actores que adquieren reconocimiento a través de la acción discursiva. Sobre este último, las características de las acciones colectivas presentadas en el apartado anterior, son tomadas exclusivamente del Liberal<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Es posible complementar este argumento de acuerdo con lo que Lazarsfeld y Merton afirman: “En la medida en que los medios de comunicación han tenido una influencia sobre sus audiencias, ésta no sólo se ha revelado en lo que se dice, sino, más significativamente, en lo que no se dice, ya que los medios no sólo siguen afirmando el *statu quo* sino que además dejan de suscitar preguntas esenciales acerca de la estructura de la sociedad”. LAZARSFELD, Paul y MERTON, Robert. “Comunicación de masas y gustos populares y acción social organizada”. En: MORAGAS, Miguel de (edit). *Sociología de la Comunicación de Masas*. Editorial Gustavo Gili. Barcelona 1979. p. 148

Los medios de comunicación “confieren categoría y status a cuestiones públicas, personas, organizaciones y movimientos sociales”<sup>35</sup>. Sobre este argumento es posible explicar la doble naturaleza de los medios de comunicación. Así los medios pueden entenderse como espacios públicos porque en sí mismos, son lugares en donde un conjunto de personas expresan las cotidianas necesidades comunes de la sociedad. Pero, también, los medios de comunicación tienen la capacidad de convertirse en actores por medio del *hacer periodístico*, en especial, a través de los artículos, informes, reportajes y editoriales.

En cierto sentido, los mass media “dan prestigio y realzan la autoridad de individuos y grupos al legitimizar su status”<sup>36</sup>. El hecho de que los medios aprueben o desapruében una serie de trabajos periodísticos evidencia una forma particular de actuar en contra o a favor de algún tema<sup>37</sup>. Además, es posible distinguir un grupo específico de actores, los *Líderes de opinión*, destacado conjunto de personas a los que los medios otorgan el reconocimiento, y sobresalen sus opiniones entre las grandes masas anónimas<sup>38</sup>.

La información proveniente del Liberal (22.12%) que aborda los problemas del espacio público, tanto en su dimensión funcional (las relaciones entre los elementos construidos y las múltiples formas de movilidad) como en su dimensión política (espacio de formación y expresión de voluntades colectivas), se divide teniendo en cuenta: los trabajos periodísticos (artículos, reportajes e informes), los pronunciamientos y las editoriales.

De esta forma, todos los elementos que conforman la agenda setting, se caracterizan porque difieren según las intenciones de quien la escribe. Así, los trabajos periodísticos dan preponderancia a dos temas principales: Infraestructura y Administración del espacio público. En el caso de los pronunciamientos, encontramos un tema que sobresale ya que hace referencia a toda una variedad de ‘usos del espacio público’. También, identificamos que en su mayoría, las editoriales abordan los temas sobre Infraestructura. Finalmente, las columnas hacen uso de su capacidad retórica para expresar una gran variedad de temas, algunos de los cuales resaltaremos en las próximas páginas.

---

<sup>35</sup>LAZARSELD, Paul y MERTON, Robert. “Comunicación de masas y ...p. 144.

<sup>36</sup>LAZARSELD, Paul y MERTON, Robert. “Comunicación de masas... p. 144.

<sup>37</sup>Según Lazarsfeld y Merton, el reconocimiento que otorgan los medios de comunicación es una función que “testifica que *uno ha llegado*, que uno tiene la importancia suficiente como para sobresalir entre las grandes masas anónimas, y que la conducta y las opiniones de tal persona requieren de la atención pública. Esta función otorgadora de *status* entra pues en la acción social organizadora legitimizando políticas, personas y grupos selectos que reciben el apoyo de los *mass-media*”. p. 144.

<sup>38</sup>LAZARSELD, Paul y MERTON, Robert. “Comunicación de masas... p. 143.

**Tabla No. 1 Agenda setting sobre Infraestructura y Administración del espacio público (artículos, reportajes e informes)**

Infraestructura	Mal estado de los andenes, peligros que corren los peatones, aspecto normativo, sanciones, negligencia por parte de los habitantes.
	Constantes referencias al mal estado de la infraestructura de los parques, zonas verdes y polideportivos de la ciudad
	Ausencia de espacios para la diversión, el entretenimiento y el deporte.
	Presentación del estado de la malla vial, puntos críticos, orden del tránsito, balance en la ejecución de las obras
	Serie de reportajes sobre la situación de cada uno de los parques que conforman la ciudad (historia, aspectos positivos y necesidades de mantenimiento)
	Discrepancias entre la Alcaldía y el Acueducto por responsabilidad en el arreglo de la malla vial
	Presentación del estado del Parque Santa Catalina, responsabilidades en la ejecución de recursos
	Características de la planeación de la ciudad
	Mal estado de las vías en los barrios periféricos
	Proceso de intervención del Parque Caldas
	Deterioro físico del Pueblito Patojo
	Administración del espacio público
Problemas generados por la invasión del espacio público, aumento de la informalidad.	
Problemas en la gestión y planificación de las plazas de mercado	
Acciones sobre control y recuperación del espacio público no logran los resultados esperados	
Administración de recursos, evasión de impuestos y destinación de los recaudos provenientes de la Plaza de mercado Bolívar	
Negociaciones para reubicación de mayoristas del Empedrado	

Fuente: Procesamiento propio a partir de la recolección de prensa del Liberal

En primer lugar, al desagregar los temas de los trabajos periodísticos aparecen diferentes factores relacionados con la carencia y el deterioro de los elementos físicos de la ciudad y los procesos administrativos que realizan para el control, el uso y la recuperación del espacio público. Así, muchos de los temas de la agenda no varían a lo largo de los años de estudio, convirtiéndose de esta manera en una problemática permanente sobre el que se hace constante alusión. Los primeros temas pertenecientes a Infraestructura y Administración (ver tabla No. 1) se repiten varias veces dentro del período. El fenómeno de concentración de noticias en temas sobre el mal estado de la malla vial, deja en evidencia una efectiva

correspondencia con las demandas de la mayoría de ciudadanos, lo que contribuye a reforzar el control social<sup>39</sup>.

En efecto, al observar la tabla encontramos que hay un interés fundamental en llamar la atención respecto a la responsabilidad normativa en el arreglo y mantenimiento de los andenes de la ciudad, acción que podemos interpretar como una preocupación del medio que coincide con el interés público, ya que resulta ser un problema central en la infraestructura de la ciudad<sup>40</sup>. El peso significativo que El Liberal concede a estos problemas, nos recuerda otra función esencial de los medios: la capacidad para reforzar el control social. La exposición pública fuerza a un cierto grado de acción contra lo que ha sido previamente tolerado<sup>41</sup>, a pesar de que las demandas de los habitantes, en especial de los peatones, carecen de la capacidad para ejercer presión y lograr que sus demandas sean escuchadas.

La atención que presta el medio a la condición de los andenes y el estado de los parques y polideportivos, sirven como cruzada ya que facilita un foco organizativo para ciudadanos no organizados. De esta forma, se crean las condiciones sociales bajo las cuales la opinión pública condena las violaciones que se producen sobre un espacio de administración privada, pero de sanción y uso público.

En segundo lugar, los pronunciamientos también se caracterizan porque en la elaboración de temas predominan las problemáticas sobre el estado de las vías, los andenes y la creciente invasión del espacio público. Aunque la función de los pronunciamientos consiste en cuestionar de forma directa la conducta tanto del Estado como de los habitantes de la ciudad, la importancia de estos radica en que suscitan constantemente preguntas que contribuyen a elaborar la opinión y a determinar el tipo de ciudadanía que se promueve<sup>42</sup>. En otras palabras, los medios no indican que pensar sobre algo, pero son determinantes al establecer ese algo sobre lo que se debe pensar.

---

<sup>39</sup>Complementando este argumento, es claro que los *mass-media* sirven para reafirmar normas sociales al exponer desviaciones respecto a tales normas ante la opinión pública. Como veremos más adelante es posible resaltar que existe una continuidad de las demandas ciudadanas con la producción de trabajos periodísticos en lo referente al mal estado de la infraestructura de la ciudad. Ver pág 64-65.

<sup>40</sup>EL LIBERAL. "Andenes en mal estado: No se puede caminar en Popayán". 3A. 10 enero 2003; "Popayán no tiene dolientes: El espacio público se deteriora". 3A. 6 febrero 2003; "Peligrosa negligencia ronda en Popayán: Aleros, muros y andenes en mal estado, amenazan la vida de los transeúntes". 3A. 24 febrero 2004; "¡Cuidado con el andén!: Un problema sin sanciones". 3A. 13 diciembre 2005. "Andenes, movilidad a toda prueba". 2A. 20 enero 2008.

<sup>41</sup>Según Lazarsfeld y Merton, los medios de comunicación organizan actividades de difusión en forma de "cruzada" en el que muchas veces la preocupación del medio se corresponde con el interés público.

<sup>42</sup> EL LIBERAL. "Andenes ¿para la gente?". 3A. 17 julio 2003; "¿Hasta cuándo?". 3A. 8 septiembre 2004. "¿Espacio insuficiente?". 3A. 26 noviembre 2004; "¿Quién los protege?". 3A. 16 octubre 2006. "¿Para quién son los andenes?". 3A. 22 noviembre 2006; "Malas prácticas". 2A. 9 febrero 2008.

En tercer lugar, las opiniones expresadas en los editoriales representan el juicio considerado sobre los acontecimientos locales, fundamentalmente. En ocasiones, se encargan de ofrecer una posición oficial acerca de los temas que hacen parte de la agenda setting. A su vez, justifican el por qué es importante abordar determinadas problemáticas, focalizando la opinión en temas como el proceso de peatonalización, el deterioro físico de espacios como los andenes, parques y polideportivos<sup>43</sup>. Según las opiniones expresadas en los editoriales, la responsabilidad de los asuntos de la ciudad, no sólo recae en el Estado sino también en la ciudadanía<sup>44</sup>. De este modo, la discusión gira en torno al desarrollo de propuestas para rescatar el sentido de los valores ciudadanos como la tradición, la historia y la cultura que conforman el 'ser payanés', así como una prioridad ineludible: la construcción de cultura ciudadana. En últimas, para este medio la construcción de ciudadanía está en manos de los ciudadanos y el Estado.

Por último, los líderes de opinión se caracterizan porque el discurso que emiten es de carácter perentorio, es decir, no dejan espacio para la duda, el debate, la discusión. Así, éstos determinan la agenda de la opinión pública e incluso alteran la lógica de la agenda gubernamental. Por tal razón, estos actores son más enfáticos al afirmar que la ciudad carece de autoridad<sup>45</sup>, ausencia de gobierno, falta de voluntad política o pasividad gubernamental<sup>46</sup>, debido a los problemas que se hacen visibles en los espacios públicos<sup>47</sup>. La mayoría de afirmaciones dejan en evidencia que Popayán está sumida en una grave crisis, como por ejemplo: "Cada día Popayán se asemeja más a un gran tugurio"<sup>48</sup>, "la ausencia de autoridades es total"<sup>49</sup>, "La situación es grave. Hay que hacer algo"<sup>50</sup>, "Que no se venda la idea de que lo prioritario es la construcción de ciudadanía antes que las obras de concreto. Esto sería lo ideal. Lo lamentable es que en Popayán no se da ni lo uno, ni lo otro. Para decir verdad. Popayán es una ciudad de maleducados"<sup>51</sup>. Otros, en cambio, se dedican a describir la agonía que implica el caminar y transitar por las calles de Popayán<sup>52</sup> y en este mismo orden, un número importante de columnistas explican

---

<sup>43</sup>EL LIBERAL. "Peatonalice, Señor Alcalde". 4A. 31 julio 2002;"¿qué pasó con la peatonalización?". 2A. 29 mayo 2002; "El deterioro de los espacios públicos". 4A. 3 febrero 2003; "Espacios para la diversión". 4A. 19 enero 2004; "Y de la peatonalización qué?". 4A. 2 julio 2005; "El problema de los andenes". 4A. 14 diciembre 2005; Los andenes en Popayán. 4A. 8 febrero 2006; "El turno 'para los andenes". 10A. 20 enero 2008; "Una queja justificada". 10A. 6 marzo 2008; "El turno para las vías". 8A. 30 enero 2009.

<sup>44</sup>EL LIBERAL. "¿Anarquía Ciudadana?". 10A. 13 diciembre 2007; "Cultura ciudadana: tarea urgente". 8A. 27 febrero 2009.

<sup>45</sup>VALENCIA, Marco A. "Popayán, ¿sin autoridad?". En: El Liberal. 27septiembre 2005. p. 4A.

<sup>46</sup>MORENO, Darío. "Viviendo en Popayán". En: El Liberal. 17septiembre 2006. p. 4A

<sup>47</sup>VARGAS CEPEDA, Ruth. "La casa de nadie"

<sup>48</sup>FERNÁNDEZ, Julián. "La tugurización de Popayán". En: El Liberal. 11 enero 2008. p. 10A.

<sup>49</sup>VARGAS CEPEDA, Ruth. "La autoridad invisible". En: El Liberal. 12 agosto 2007. p. 10A.

<sup>50</sup>VARGAS CEPEDA, Gloria. "En las calles de Popayán". En: El Liberal. 11 febrero 2008.p. 10A.

<sup>51</sup>CAÑAR SARRIA, Carlos. "De la malla vial y otros asuntos". En: El Liberal. 17 julio 2009. p. 8A.

<sup>52</sup>MORENO, Darío. "La ciudad en la Panamericana". 18 febrero 2007. p. 5ª; CEPEDA VARGAS, Ruth. "Caminar la ciudad". 14 septiembre 2008. p. 6A; DELGADO TEJADA, Gisela. "Un recorrido

que la lentitud, es una condición que acompaña a los habitantes, y en especial a los dirigentes de la ciudad. El lento avance de las obras de infraestructura, constituye una característica constante de la ciudad<sup>53</sup>.

Por otra parte, identificamos un número constante de columnas que durante el 2009 hacen alusión a la falta de legitimidad del gobierno municipal, las características de la gestión municipal y la ley 550 de reestructuración de pasivos<sup>54</sup>. Así, la función que cumplen los líderes de opinión al tratar estos temas es suscitar preguntas esenciales acerca de la estructura del sistema político local. En otras palabras, los columnistas tienen la capacidad para asumir posiciones abiertamente políticas encargadas de ofrecer apreciaciones sobre lo que es, se dice y se hace en el espacio público. Pero su importancia política, va más allá de los discursos que emiten ya que ponen de manifiesto, desde una perspectiva crítica, el rechazo e inconformismo hacia el *statu quo*<sup>55</sup>.

Ahora bien, la doble naturaleza de los medios de comunicación nos permite identificar dos tipos de ciudadanía. El primer tipo está relacionado con lo que en los *medios se dice* sobre el espacio público, es decir, las opiniones y acciones expresadas que reflejan las representaciones elaboradas colectivamente, emergen a la superficie de los acontecimientos cotidianos como manifestación de esa colectividad. Esta cuestión deja en evidencia el carácter político de las acciones colectivas en tanto afecta las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. Sobre este tipo de ciudadanía corresponde la primera parte expuesta en las líneas anteriores, la cual se basa en lo que los *medios dicen*, ya que los medios de comunicación y otras fuentes de elaboración de opinión (líderes de opinión), tienden a imponer un punto de vista sobre los acontecimientos, generando una opinión crítica que pretende volverse dominante. El segundo tipo de ciudadanía se dedica a exponer las características de las acciones colectivas de los actores sociales<sup>56</sup>.

## 2.2. Los actores sociales en la construcción de ciudad

---

por Popayán". 20 enero 2009. p. 8ª; SANCHEZ, Diego Fernando. "La malla vial". 27 febrero 2008. p. 10A. En: El Liberal.

<sup>53</sup> BUENDÍA ASTUDILLO, Alexander. "La lentitud". 10 octubre 2009. p. 8A; AREVALO CERÓN, Luis. "Obras eternas". 13 marzo 2009. p. 8A.

<sup>54</sup> Los líderes de opinión argumentan que los alcaldes han justificado su gestión por la ley 550, lo que ha generado falta de iniciativas y planes de desarrollo acordes con la situación financiera del municipio. Asimismo unos optan por apoyar la gestión municipal de los alcaldes y otros, en su mayoría, deslegitiman las acciones del gobierno local al señalar que la famosa ley es la "disculpa" por la que los alcaldes se han quedado "manicruzados".

<sup>55</sup> HURTADO LÓPEZ, José. "En defensa de Popayán". 10 enero 2009. p. 8A; BASTIDAS, Lucy A. "La ciudad más fea del mundo". 10 enero 2009. p. 8; CAÑAR SARRIA, Carlos. "La administración municipal". 12 enero 2009. 8A; DORADO, Horacio. "Recado al Alcalde de Popayán". 15 enero 2009. p. 8A; CAÑAR SARRIA, Carlos. "Al Alcalde le va bien...". 18 mayo 2009. p. 8A.

<sup>56</sup> Un tema probable de investigación a futuro puede ser la forma como la gente asume lo que lee, es decir, aquello que piensa el receptor sobre la información que produce determinado medio de comunicación sobre un hecho específico.

Los actores sociales asumen distintas posiciones respecto del espacio público principalmente porque los intereses que comparten difieren según el grado de coordinación, los vínculos colectivos, las formas de movilización y las motivaciones que los conducen a desencadenar las acciones. Aún así, todos los actores comparten una característica fundamental, la capacidad para emprender una acción colectiva –consensuada o contenciosa.

En Popayán encontramos que los principales actores que activan, coordinan y emprenden acciones colectivas son los habitantes, las asociaciones sociales y comunitarias, los comerciantes informales y formales. Además, identificamos los temas de las acciones que aglutinan a los actores por medio de alianzas. La importancia de estos actores tiene, por lo menos, dos razones. La primera ligada a su peso cuantitativo, y la segunda, al significado que tienen las acciones que desatan en el espacio público. No sobra añadir que existen otros actores menos importantes tales como los Gremios, las empresas de transporte público y las Instituciones educativas, pero, su papel no se abordará aquí.

### **2.3. El papel de los pobladores urbanos**

Sin duda, el actor social más relevante en Popayán lo constituye los pobladores urbanos, quienes realizan acciones que tienen un bajo costo de movilización política al adquirir visibilidad únicamente a través de pronunciamientos en los medios. Pero, ¿quiénes son los pobladores de Popayán?, ¿cómo ejercen la ciudadanía?, ¿cuáles son sus demandas? y, ¿cuál es su papel como actores sociales?

En primer lugar, los pobladores son un gran conjunto de actores pertenecientes a diferentes sectores de la ciudad, quienes exponen sus intereses y necesidades como una clara expresión de las prioridades ciudadanas. La descripción de las características de las acciones que estos despliegan puede llevarnos a explicar algunos rasgos dentro del proceso de construcción de ciudadanía. Aunque esto en realidad resulta complejo, una primera aproximación a las acciones que llevan a cabo los habitantes puede conducirnos a revisar las principales características de las demandas ciudadanas.

A continuación, presentamos una acción que, a pesar de sus particularidades, se presenta muchas veces durante el periodo estudiado. El barrio El Edén, como muchos otros de Popayán, se caracteriza porque el estado de sus vías ha sido una preocupación constante. Así, pues, sus habitantes han intentado diversos tipos de estrategias para gestionar la pavimentación de sus vías y la construcción de espacios de recreación. Durante el 2006, como ya hemos señalado, es posible observar con más fuerza, este tipo de problemáticas en la mayoría de los barrios que no hacen parte del centro histórico. El Barrio cuenta con 328 habitantes, pertenece a la comuna 9 y es considerado estrato 2. Asimismo, a los habitantes

los afectan problemas como la inseguridad y el consumo de sustancias psicoactivas, los cuales constituyen una regularidad en los barrios de las periferia de la ciudad.

Los habitantes del barrio El Edén se declararon cansados de esperar la ayuda de la Alcaldía Municipal para ejecutar sus dos proyectos fundamentales. El proyecto de pavimentación de la carrera 30 entre calles 5A y 5B se presentó al ente territorial desde el año 1999 y no se ha obtenido respuesta alguna. La propuesta estima el costo de la pavimentación de la única vía del barrio (150 metros), pues el resto son pasajes peatonales, en 60 millones de pesos. Así mismo esperan un pronunciamiento del ente territorial frente a la solicitud de cierre de la cancha múltiple del barrio, la construcción de su cubierta y de una gradería. Este proyecto, estimado en 120 millones de pesos fue presentado a la Alcaldía Municipal de Popayán hace dos años. Para los habitantes de El Edén es "inconcebible" que con 28 años de fundación nunca hayan recibido apoyo de la Administración Municipal para solucionar sus necesidades. Prueba de ello, indican, es que la pavimentación de los cuatro pasajes que lo conforman "salió del bolsillo" de los moradores "aunque pagamos cumplidamente el catastro"<sup>57</sup>

De acuerdo con esta acción, es posible advertir tres cuestiones. La primera, el carácter residual del espacio público, lo cual es una característica propia de ciudades con falta de planificación. Segundo, la precariedad del espacio es un motivo para la creación de vínculos comunitarios de cooperación. Por último, los habitantes del Edén son un buen ejemplo sobre las condiciones en las que se produce la reivindicación de la ciudadanía. Ésta se desarrolla en torno a la búsqueda de reconocimiento a través de la obtención de espacios suficientes para garantizar el derecho al espacio público. Sin embargo, no es la identidad o la búsqueda de ella lo que constituye el elemento esencial de la acción, sino aquello que sufren, lo que le da a su protesta, un valor fundamental<sup>58</sup>.

En otras palabras, el papel de los pobladores urbanos se caracteriza por el desarrollo de acciones comunitarias con poca capacidad para lograr una movilización importante de recursos. De la misma forma, la dificultad para establecer acuerdos sobre los mecanismos para hacer efectivas las demandas, es otra característica de estos actores. Así, su acción es económica ya que implica la expresión de determinadas necesidades que pueden crear una identidad de grupo. En algunos casos, esta identidad se caracteriza por formar una conciencia de víctima y de derechos atropellados<sup>59</sup>. Esta relación con el Estado puede derivar

---

<sup>57</sup>EL LIBERAL. "En espera eterna". p. 3A. 2 febrero 2005.

<sup>58</sup>TOURAINÉ, Alain. *Actores y pautas de acción colectiva: formas de movilización*. Ilpes. Santiago de Chile, 1987.p. 93. Este autor considera que dos condiciones como la pobreza y la exclusión son complementarias en la medida que son capaces de crear una conciencia de las relaciones sociales, una condición inherente para la formación de las acciones colectivas.

<sup>59</sup> Para Touraine, la defensa comunitaria se asocia a menudo a una capacidad de protesta a la vez indirecta y global que difícilmente puede conducir a un elevado nivel de acción colectiva. Es el

en múltiples formas de articulación, entre las más importantes, una relación de acceso en forma de usuario o cliente y en otros casos, un papel de víctimas<sup>60</sup>. El caso de los habitantes del barrio Brisas de Pubenza puede ilustrar mejor las condiciones en las que es posible observar este tipo de conductas. Un grupo de conductores de la Empresa de transporte público "Transpubenza", a principios de los 90, emprendieron un proyecto de construcción de viviendas en la variante<sup>61</sup>. En el 2003 radicaron un proyecto de pavimentación para la principal vía de acceso. Sin embargo, en el 2006 el proceso para la culminación de las obras continúa con múltiples problemas:

Los habitantes del barrio Brisas, vienen reclamando la recuperación de los pavimentos del sector, que fueron abiertos para su arreglo desde hace ya varias semanas, pero no han vuelto a ser intervenidos. Según se indicó a esta redacción, los trabajos se quedarían para después de las elecciones y no ha faltado quien quiera utilizar a la comunidad manifestándoles que el arreglo de las calles dependerá de su comportamiento en las urnas. Ojo a los órganos de control y a la misma Alcaldía para que tomen cartas en el asunto.<sup>62</sup>

Esta acción presenta un asunto de fondo: la clientelización de la gestión pública que habla de la manera en que la sociedad piensa el espacio público como lugar privatizado por los ciudadanos-usuarios. El acceso a estos espacios se constituye como una forma de apropiación de la acción estatal que, privatizada, contribuye como recurso de poder en la disputa electoral. La privatización de lo público puede conducir a los ciudadanos a rechazar la clase política y las formas en que hacen política. Así, las formas de movilización política, en muchos casos, son limitadas en el sentido de que los recursos institucionales carecen de legitimidad y reconocimiento (instancias de participación y representación electoral).

Por otra parte, es posible observar en el barrio Villa del Norte o la Paz, las pésimas condiciones de las vías, las cuales son un motivo para la realización de numerosas demandas entre el 2004 y el 2008. Este barrio, ubicado al norte de la ciudad (comuna 2), fue construido para dar solución a los damnificados del terremoto. Actualmente, cuenta con 740 casas y pertenece al estrato 3. Luego de

---

tema de la exclusión lo que alimenta una acción de este tipo pero bajo formas particulares. En consecuencia, la conciencia comunitaria se vuelve entonces protestataria. TOURAINE, Alain. *Actores y...* p. 90.

<sup>60</sup>Aún así aparecen algunos pronunciamientos realizados por reconocidos sectores residenciales como Machángara, Campamento y La Cabaña, relacionados con la inseguridad, el mal estado de las vías y la falta de planificación o la inexistencia de vías suficientes para el tráfico de colectivos, carros, ambulancias y los vehículos del Ejército Nacional. Esto quiere decir que no todo reclamo o protesta la realizan sectores marginales o pobres de la ciudad.

<sup>61</sup>La construcción de los predios inició en el 2001 gracias a la asignación de soluciones de vivienda por parte del Gobierno Nacional, cuenta en la actualidad con los servicios de energía, alumbrado público, acueducto, alcantarillado y teléfono. El barrio, ubicado en la comuna 7, no es ajeno a problemáticas como la inseguridad, el consumo de sustancias psicoactivas y la falta de escenarios deportivos.

<sup>62</sup>EL LIBERAL. "En espera de pavimentos". 3A. 9 marzo 2006.

múltiples peticiones para el arreglo, reparación y construcción de vías, los habitantes, gracias a los vínculos colectivos, desarrollan una acción política autónoma que contribuye a la construcción de una ciudadanía responsable

Los residentes del barrio Villa del Norte decidieron reunirse para citar a los funcionarios de la Alcaldía y exigirles respuestas sobre el mal estado de las vías de este sector norte de la capital caucana. La asamblea comunitaria tendrá lugar hoy en el Control de la empresa de transporte Sotracauca, a partir de las 8:00 de la mañana. Según Carlos Santa Cruz, uno de los promotores de la reunión, el objetivo de la misma es escuchar las soluciones planteadas por la Administración Municipal sobre el estado de las calles y carreras del sector, "antes de determinar otras medidas de hecho a fin de exigir solución a esta problemática"<sup>63</sup>.

El proceso de rendición de cuentas (accountability) entre los pobladores de la Paz y la Administración Municipal, contribuye a la formación de actores sociales con responsabilidad y capacidad para asumir comportamientos modernos de interlocución y construcción de ciudadanía. Esta acción evidencia la validez con que pueden llevarse a cabo las demandas y la capacidad de articulación entre los habitantes de un barrio extenso. Sin embargo, este argumento puede ser desmontado si miramos el otro lado de la moneda, es decir, la capacidad de los partidos políticos para cooptar las demandas y contribuir a un proceso de movilidad política en la ciudad. En este sentido, los partidos son estructuras ancladas en las formas tradicionales de hacer política que cada vez pierden legitimidad. Por esta razón, el carácter dicotómico de la política puede conducir a los ciudadanos, por un lado, a la creación de movimientos autónomos de vinculación comunitaria y control directo de la gestión pública o por otro lado, pueden correr el riesgo de caer en las redes de clientelización política que los partidos políticos canalizan.

Por último, otra característica de las acciones que los habitantes emprenden es que los intereses son interdependientes. En muchas ocasiones, es difícil reconocer el principal motor de sus necesidades. Una situación que se ejemplifica es la que se presentó en el barrio Loma de la Virgen, ubicado en la comuna 6, perteneciente al estrato 1 y 2. Este barrio nació como una invasión hace 45 años y debe su nombre a una imagen que los fundadores colocaron en honor a la Virgen.

Los habitantes de éste sector al sur de Popayán están pidiendo de las autoridades municipales un poco más de atención a sus necesidades. Los más de 3.800 habitantes del Barrio Loma de la Virgen, prácticamente están desamparados. Ni la Virgen, a la que homenajean bautizando el barrio, es capaz de solucionarles los múltiples problemas que los aquejan. Según los moradores, la falta de agua potable, la inseguridad, la mala pavimentación de sus calles y pésima prestación del servicio de salud, son las principales

---

<sup>63</sup>EL LIBERAL. "Buscan mejoría en las vías" 2A. 11 enero 2006.

problemáticas con las que deben luchar diariamente. Según Wilfrido Palechor, habitante del barrio desde hace muchos años, la falta de agua es durante todo el día, convirtiéndose en su principal queja pues esto impide que se puedan hacer sus actividades diarias. Asegura que son muy pocas las horas las cuales tiene el fluido teniendo que esperar durante varias horas para poder almacenar el agua que les sirve para hacer sus alimentos y otras necesidades. Explica que cuando la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán abre una llave en un sector contiguo al barrio es cuando hay agua, mientras tanto no [...] <sup>64</sup>.

Teniendo en cuenta los aspectos mencionados respecto a las principales acciones impulsadas por los pobladores urbanos, se caracterizan porque las demandas son continuas, constantes y sostenidas en el tiempo. La acción es limitada porque la movilización política se realiza con pocos recursos, lo cual se debe, posiblemente, a las múltiples formas de exclusión social y política. La privatización del espacio público, la precaria estructura en la organización de las acciones, la fragmentación de los intereses y la expresión política de acciones autónoma en cada barrio, se perfilan como los elementos a partir de los cuales se construye la ciudadanía. La expresión de numerosas necesidades interrelacionadas deja en evidencia una constante reivindicación de ciudadanía.

Los pobladores enfrentan dificultades para la organización de las acciones, sobre todo en asuntos que requieren el establecimiento de acuerdos para priorizar los principales temas de las demandas y la elección del mecanismo acorde para efectuar la acción. Cuando el establecimiento de los acuerdos y la organización de las demandas se articulan de forma exitosa, los vínculos comunitarios se fortalecen en cada barrio, situación que contribuye a la construcción de pequeñas identidades barriales. Esto puede ocasionar una crisis de integración que impide pensar la ciudad colectivamente, pero eso no implica que aunque sólo sea de forma fragmentaria y sectorial, se piense la ciudad.

Una de las características de los pobladores urbanos es que son los actores quienes se apropian de su espacio más cercano para sí, es decir, de pequeños fragmentos de ciudad. Los ciudadanos actúan para exigir y manifestar su inconformidad sobre un tema específico o un interés público como el precario estado de las vías, la inexistencia de espacios públicos de esparcimiento, el consumo constante de drogas y la inseguridad urbana. Las formas de articulación de los pobladores con el Estado se mantienen entre la modalidad tradicional para hacer política y la reivindicación de derechos a partir de la expresión fragmentada de las necesidades y el establecimiento de vínculos comunitarios para la gestión de barrio.

#### **2.4. Las Asociaciones barriales y comunitarias**

---

<sup>64</sup>EL LIBERAL. "A la Loma de la Virgen no hay quien la cuide: Inseguridad, la falta de agua y abandono gubernamental, sus problemas". 3A. 9 octubre 2007.

Para explicar el papel que cumplen las asociaciones es fundamental plantear algunos aspectos sobre la configuración de ciudadanía, a partir de las luchas por el espacio público. Las preguntas que guían el siguiente análisis son ¿cómo logran las asociaciones barriales representar a los ciudadanos a partir del posicionamiento de los intereses de los representados? ¿qué mecanismos y estrategias participativas definen su posición en el escenario local? ¿obtienen una posición estratégica? Y, finalmente, ¿cómo contribuyen a la construcción de ciudadanía?

A lo largo de los años estudiados encontramos que la principal motivación que unifica a los actores para desencadenar las acciones, son los conflictos ocasionados por los usos del espacio público. Entre estos conflictos, los más importantes son la desviación de conductas privadas en el espacio (consumo y expendio de drogas), la inseguridad, la falta de civismo e invasión comercial. En otras palabras, la regularidad de las acciones en el fondo busca el equilibrio entre los intereses colectivos, generales, y aquellos que requieren de la coordinación y colaboración de los actores para la recuperación de los espacios públicos. Asimismo, identificamos numerosos proyectos para la pavimentación de vías, la construcción de andenes, el apoyo para el mantenimiento, ampliación de zonas verdes y parques urbanos, entre otros, si bien los asuntos en los que intervienen las asociaciones barriales y comunitarias son constantes, diversos y numerosas.

De acuerdo con la cantidad de motivaciones, los tipos de acción y los lugares en donde se desarrollan, destacamos cinco acciones que nos sirven para explicar los aspectos más relevantes en su esfuerzo por construir ciudadanía. Los actores que desarrollan acciones que nos sirven para ejemplificar el papel de las asociaciones son (1) Funcop, (2) Univolca, (3) JAC de la Esmeralda, (4) JAC del barrio Bolívar y (5) la JAC del barrio María Occidente.

En primer lugar, entre el 2002 y 2003 es posible identificar un conjunto importante de proyectos para la recuperación del espacio público liderados por la Fundación para la Comunicación Popular (Funcop). La participación se delimita en torno al apoyo de los habitantes en las gestiones comunitarias que realizan. Este Apoyo consiste en impulsar iniciativas de trabajo voluntario coordinado a partir del reconocimiento de los habitantes como vitales para la consecución de determinados objetivos de beneficio colectivo, entre ellos, la defensa, reconocimiento y fortalecimiento del espacio público.

Con el firme objetivo de fomentar una cultura de lo público y del medio ambiente, líderes comunitarios de Popayán están desarrollando el Proyecto de Adecuación y Protección de Espacios públicos y Medio ambiente, apoyado por Funcop y la CRC. Se trata de revalorar los espacios como la calle, los andenes, las zonas verdes y todos esos lugares que conforman el entorno de los barrios. El proyecto se está ejecutando en las comunas 7, 8 y 9, a través de la conformación de grupos ambientales y vecinales, que se encargan de evaluar la situación de cada sector, así como de coordinar las acciones

comunales tendientes a adecuar y proteger el espacio público. Para María Teresa Moreno, Presidente de la JAC del Guayabal e integrante del proyecto, es fundamental realizar un diagnóstico de cómo se están usando los espacios públicos y cuál es la actitud ciudadana con el entorno para promover una revaloración de lo público y una acción responsable de la comunidad. [...]. Los barrios Colombia II etapa, Canadá, y la Sombrilla, fueron escogidos como el eje del proyecto. La estrategia implica manifestaciones culturales como teatros, cuentería, zanqueros, danza. Así, durante el desarrollo de este proyecto, las calles de estos sectores recibirán constantemente la visita de los grupos que realizarán actividades pedagógicas, comunitarias y labores concretas como readecuación de fuentes hídricas, arborización, todo encaminado a mejorar la relación comunitaria con su entorno y el medio ambiente<sup>65</sup>.

Este tipo de estrategias organizativas promueven la participación comunitaria entre sectores que se han caracterizado por una apatía constante que se refleja en los espacios públicos. Además los procesos comunitarios que estos actores desarrollan son fundamentales para entender cómo se fortalecen los liderazgos y se construyen las identidades de barrio, comuna y ciudad<sup>66</sup>. De acuerdo con este argumento, el papel de las organizaciones está relacionado con la capacidad para desplegar acciones que activan de forma propositiva y coordinada soluciones conjuntas sobre problemas del espacio público. Algunas fundaciones, organizaciones sin ánimo de lucro y asociaciones populares construyen su papel en torno a esta búsqueda<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup>EL LIBERAL. "Formación ciudadana: Por lo público y el medio ambiente". 2A. 26 febrero 2002.

<sup>66</sup>"La participación comunitaria debe ser entendida como un proceso dinámico e integral, a través del cual los ciudadanos o miembros de una comunidad social toman parte e influyen directamente en las decisiones y gestión de los asuntos públicos de una sociedad. La participación es dinámica porque tiene lugar en un mundo cambiante que requiere de la acción rápida y decidida de quienes hacen parte de él. Es integral porque su misma naturaleza comprende el desarrollo de tres procesos sociales básicos, a saber: a) un proceso de conocimiento del propio individuo, del entorno en el cual éste se desenvuelve en su relación con los demás y de las prácticas y costumbres familiares, sociales y jurídicas, políticas, raciales, religiosas, etc, a través de las cuales se regula la interrelación entre los individuos de la comunidad; b) un proceso de educación del individuo que le permite modificar su entorno, controlar la manera de relacionarse con los demás, con el fin de facilitar el bienestar de toda la comunidad; c) un proceso de acción del individuo que le facilite operacionalizar las modificaciones socio culturales más convenientes para el bienestar de la comunidad". Tomado de: MÚNERA, Leopoldo. "Los estudios sobre la participación en Colombia". En: *Análisis Político*, No. 36, enero-abril de 1999, p. 53.

<sup>67</sup>Organizaciones como Funcop, Univolca y el Movimiento Ambiental 'Los Guayacanes', son actores emergentes que logran un papel activo al constituirse en organizaciones con propuestas renovadores e incluyentes. A pesar de que sus actuaciones son discontinuas, es decir, la movilización no es sostenida en los años de estudio, podríamos decir que éstas se constituyen en esfuerzos relevantes por construir una cultura ciudadana participativa y comunitaria entre los habitantes de Popayán.

En segundo lugar, la Unión de Voluntarios del Cauca (Univolca) sobresale por su papel para defender los intereses generales y el bienestar para varios sectores de la ciudad.

Con el propósito de dar a conocer las actividades que se vienen realizando para un desarrollo armónico de la ciudad, Univolca, presentó ante los medios de comunicación las propuestas planteadas por voluntariados como 'Amor a Popayán'[...] Entre los puntos se encuentran recuperar la autoridad que deben ejercer los mandatarios ante su personal administrativo y frente al gobierno de cada municipio, ya que se ha venido deteriorando en los últimos años, sobre todo en la ciudad de Popayán. "La autoridad es uno de los principios básicos que se fortalecen frente al gobierno de la ciudad, en especial para atacar el desorden que se ha presentado en las áreas administrativas del municipio", manifestó la Directora de Univolca. En el tema del tránsito por ejemplo, los miembros del voluntariado consideran que "la autoridad legítima es remplazada por la arbitrariedad de los transportadores quienes ejercen un real poder en su favor y en detrimento de la ciudadanía". Otro punto a tener en cuenta por la administración local es la seguridad y la vigilancia[...]. La falta de apoyo a las expresiones culturales y el poco civismo que se vive en las calles, también hacen parte de los aspectos que se deben mejorar y rescatar por parte de la Administración Municipal, con la ayuda de cada una de las entidades y organizaciones involucradas [...] de Popayán. [...] temas como el arreglo de las calles y avenidas, reducir las ventas estacionarias y la invasión del espacio público, mejorar las condiciones de aseo que hoy presenta la ciudad en sus vías y plazas de mercado, y la implementación de sistemas para el amoblamiento urbano, son otros puntos que merecen mayor atención por parte de la Alcaldía.[...] <sup>68</sup>.

Es así como esta acción revela el conjunto de aspectos que obstaculizan el proceso de construcción de ciudadanía. La autoridad, la seguridad y la vigilancia, la cultura y el civismo, la infraestructura y el comercio informal, constituyen los requisitos básicos para el progreso de la ciudad. Sin ellos, las autoridades impiden a los habitantes la generación de mecanismos para el reconocimiento y formación de la ciudadanía. Asimismo, se ven reducidas las posibilidades de inversión económica y las alternativas para el empleo. Sin embargo, tanto el papel de los ciudadanos como del Estado está lleno de vacíos.

Por un lado, la falta de autoridad y legitimidad del gobierno municipal evidencia la incapacidad para penetrar la sociedad civil y fortalecer los mecanismos para la representación<sup>69</sup>. Por otro, los ciudadanos aún no logran apropiarse del contenido democratizador de las diferentes instancias de participación, como por ejemplo, la capacidad para intervenir en las decisiones respecto a la cantidad de

---

<sup>68</sup>EL LIBERAL. "Una acción por cultivar". 3A. 2 marzo 2004.

<sup>69</sup>Si en realidad existiera un proceso legítimo y democratizado de la representación y participación ciudadana para la elección de las autoridades municipales, los principales aspectos como el manejo del transporte, la invasión del espacio público y una infraestructura decente (vías y andenes) estarían siquiera garantizados mínimamente por las autoridades gubernamentales.

problemáticas que se presentan en el espacio público. Por lo tanto, es casi recíproco el fortalecimiento y control, pero también de cooperación mutua entre el Estado y la sociedad.

Por otra parte, también son visibles las fisuras que presentan las asociaciones formales durante el proceso de institucionalización del modelo colombiano de participación ciudadana. Así, el desarrollo de prácticas y propuestas participativas son vistos como consecuencias inmediatas del reconocimiento institucional. No obstante, encontramos un significativo número de acciones que hacen referencia a la dificultad para establecer espacios en común y a la incapacidad para el establecimiento de los intereses más generales y de beneficio colectivo. Estos constituyen a su vez los principales motivos de discordia para un buen proceso de diálogo y representación de los problemas que promueven las asociaciones comunitarias.

Pero, también, es importante mencionar que no todo conflicto que se produce contra el Estado carece de los elementos suficientes para repensar las formas en que se construye ciudadanía. Al contrario, las relaciones entre los mismos ciudadanos y los conflictos que estos desencadenan son el reflejo de las debilidades y fortalezas que tienen como sociedad para reconstruir procesos autónomos de ciudadanía entre los diferentes intereses que se mueven en el espacio público. De este modo, la revisión de las acciones colectivas nos lleva a entender que en la práctica, la realidad resalta la continuidad de los problemas recurrentes de la política colombiana.

Un ejemplo de la afirmación anterior es la utilización del espacio público para la satisfacción de necesidades privadas como se presentó en diciembre del 2005<sup>70</sup>. En este caso, la posible utilización del Polideportivo del barrio La Esmeralda para la ubicación de un grupo de comerciantes informales, fue el inicio de una grave polémica debido a los intereses afectados<sup>71</sup>. Por una parte, la representante del Comité de Deportes, Paola Cortázar, fue la encargada de suscitar dicha polémica

---

<sup>70</sup> En época decembrina, es visible el despliegue de recursos y acciones para la búsqueda de estrategias de reubicación o de concesión de permisos por parte de la Administración Municipal y los comerciantes informales en diferentes lugares de la ciudad.

<sup>71</sup> El Barrio La Esmeralda es considerado uno de los barrios más antiguos de la ciudad. En 1963, el Instituto de Crédito territorial dotó de viviendas a más de 700 familias de escasos recursos provenientes de diferentes sectores de todo el Departamento. El barrio pertenece a la comuna 8 y es considerado estrato 1, 2 y 3. Actualmente se caracteriza por la gran cantidad de comercio que se ubica en la zona, así como la Plaza de mercado, una de las más importantes de la ciudad. Sin embargo, la invasión del espacio público (andenes, vías y antejardines) y la dificultad del tránsito vehicular y peatonal en la zona, hacen del barrio uno de los más desordenados y caóticos de la ciudad. Ha sido escenario de diferentes operativos para la recuperación del espacio público y de controles en el uso que de las vías y los antejardines, hacen también, los comerciantes formales. Desde el 2003 hasta la actualidad se han establecido procesos de diálogo para la reubicación de los comerciantes informales ubicados en los alrededores de la Plaza de mercado, sin la obtención de mayores resultados.

al asegurar que “para tomar esta decisión la JAC no tuvo en cuenta a la comunidad, ni mucho menos las actividades deportivas y de los adultos mayores que cada año se programan en ese escenario deportivo”.

Todo empezó cuando los integrantes del Comité fueron informados del cierre temporal del escenario deportivo, “por personas ajenas a la organización comunitaria, sin conocerse las causas de la decisión”. Asimismo, el día del informe del cierre, algunos comerciantes se encontraban realizando mediciones en el Polideportivo para determinar el tamaño de la distribución que le correspondía a cada uno en el lugar. A lo que los deportistas agregan “ha venido un político a hablar con los comerciantes, les ha prometido que les van a dar el Polideportivo durante las semanas de diciembre para trabajar a cambio de votos” [...].

Frente a la polémica, la presidenta de la JAC de la Esmeralda, Adina Hurtado, aseguró que el objetivo es “el establecimiento de un convenio entre la JAC y los vendedores”, y añade: “Estamos en ese trámite, ya se hizo la reunión con ellos, se expusieron los motivos, se citó al secretario de Gobierno, Álvaro Grijalba, nos reunimos con él y entonces se ha hecho ya un convenio”. Además, intenta dar más razones sobre la decisión al afirmar que “se decidió el Polideportivo porque las personas dijeron que han agotado todos los medios. Inicialmente, se pensó en la misma calle de manera ordenada para que no impidiera el paso peatonal, pero el secretario de Gobierno fue muy explícito con ellos y les dijo que no. Luego se buscó un espacio en la cancha de la sede parroquial de La Esmeralda y tampoco llegaron a ningún acuerdo”. De esta forma, la inquietud que surge ante la opinión pública es “por qué no se consultó a los habitantes de la zona previamente, si se trata de tomar decisiones frente a un escenario de uso común”. Y Hurtado respondió que “pensamos que los deportistas no tenían cosas tan puntuales”<sup>72</sup>.

Evidentemente, este es el conflicto entre dos asociaciones barriales en el que el ejercicio deliberativo más desconcentrado de la política en la ciudad se encuentra mediado por relaciones clientelares. Así, el clientelismo desarticula a los sectores populares y a sus demandas, a su vez que los mantiene por fuera del sistema político. A pesar de que las Juntas de Acción comunal son un importante mecanismo de participación, las formas de relación entre la sociedad civil y el Estado todavía contienen matices de la política tradicional que impiden un manejo democrático de estos mecanismos<sup>73</sup>. En este sentido, se desconocen o ignoran los intereses colectivos y el proceso de decisiones pone de manifiesto el interés privado sobre el público. En algunas ocasiones, éstas se convierten en el fortín político para el proselitismo, el espacio que aleja a la mayoría de ciudadanos para la construcción de hábitos y costumbres democráticos.

---

<sup>72</sup>EL LIBERAL. “Polideportivo, ¿escenario para ubicar vendedores?: Comunidad cuestiona el posible convenio”. 1A y 3A. 2 diciembre 2005.

<sup>73</sup>No hay que olvidar que las JAC son producto del Frente Nacional y que varios autores han señalado su vínculo estructural con las formas políticas más tradicionales como el clientelismo.

Sin embargo, la creación de unidades territoriales, de formas de administración comunitaria y cooperada y el fortalecimiento de asociaciones barriales con propósitos definidos, también, se han constituido en mecanismos indispensables para la desconcentración y la descentralización del ejercicio administrativo. Así lo demuestra un conjunto de acciones (asambleas comunitarias) impulsadas en el 2009, por parte de los líderes comunales del barrio Bolívar<sup>74</sup>. La cuarta acción que resaltamos se destaca por hacer parte de un conjunto de estrategias de gestión comunitaria, desarrolladas con el fin de recuperar la zona deprimida que hace parte del barrio Bolívar. Así el panorama que antes solía ser desconsolador, mejoró gracias al trabajo conjunto para recuperar la cancha de fútbol y poder conformar una escuela de jóvenes para la práctica del deporte en ese mismo lugar.

[...] La necesidad de contar con espacios para la convivencia, el intercambio de conocimiento, el deporte y el sano esparcimiento en el barrio Bolívar, motivó a la comunidad a emprender labores de organización y recuperación de las zonas comunes del sector. [...] Esta obra permitirá a niños, jóvenes y adultos disfrutar de un lugar para el sano esparcimiento y la recreación, en el cual hace unos meses sólo se encontraban basuras y personas consumiendo drogas. El mismo trabajo se adelanta actualmente con la reconstrucción del salón comunal que se había perdido por la presencia de drogadictos y delincuentes en el lugar. A pesar de los avances los habitantes del barrio Bolívar siguen preocupados por la presencia de basuras en las calles aledañas a la plaza de mercado, para lo cual se espera la construcción del cuarto de basuras donde se depositarían los residuos que contaminan el medio ambiente y deterioran la calidad de vida de los moradores del sector<sup>75</sup>.

La iniciativa se adelantó a partir de la concertación y el diálogo para escuchar a los habitantes y establecer las prioridades del sector, “sin esperar la intervención de las autoridades municipales”. Esto lo podemos interpretar como un proceso autónomo que reconstruye los vínculos colectivos e incide en la forma como los ciudadanos se apropian de las problemáticas. De esta forma, el trabajo coordinado y el reconocimiento de las principales necesidades constituyen una característica fundamental para la propia construcción de ciudadanía.

Además, debemos destacar un tema latente en las acciones sobre los usos del espacio público. La forma cómo los jóvenes piensan el espacio público y la ciudadanía a partir del uso y las actividades que realizan. El consumo de

---

<sup>74</sup> El Barrio Bolívar es considerado uno de los barrios más tradicionales de Popayán, al creer que su fundación se remonta a finales de 1800. Hoy, sin muchos cambios drásticos, El Bolívar se ha convertido en uno de los barrios con mayores proyectos, pero también con una grave problemática de espacio público y urbanismo. Cuenta con un número aproximado de 1200 habitantes pertenecientes al estrato 2 y hace parte de la comuna 3 de la ciudad. Las vías en mal estado, el caos vehicular, las ventas ambulantes, los desechos y basuras en sus calles, el expendio y consumo de drogas y la ubicación de la plaza de mercado que colinda con la vía que comunica el norte con el centro histórico constituyen las más graves problemáticas.

<sup>75</sup>EL LIBERAL. “La comunidad lucha por recuperar sus espacios”. 3A. 9 enero 2009.

sustancias psicoactivas en los parques, las zonas recreativas, deportivas y las zonas verdes tienen un significado simbólico y político que integran ritualidades de transgresión por parte de los jóvenes en contra del orden establecido. Los jóvenes y consumidores de drogas sacan provecho de las fronteras y jerarquizaciones morales evidentes en la forma como se ha trazado la ciudad. A través de ciertas prácticas introducen transformaciones espaciales y dinamizan, a su vez, las relaciones de poder en el espacio público<sup>76</sup>.

De esta forma, el espacio público es visto desde las lógicas de poder que niegan diferentes actores. Este argumento es defendido por Nidia Ruiz, quien desde una posición controvertida y crítica, argumenta que la conducta de los jóvenes en el centro histórico evidencia el rechazo y la negación hacia el desarrollo de prácticas políticas institucionalizadas. Para Nidia, la precariedad y la falta de espacios para los jóvenes tiene un interés fundamental por parte de las autoridades municipales, a quienes no les conviene la formación de ciudadanos críticos<sup>77</sup>. En este orden de ideas, la construcción de ciudadanía cuenta con serios vacíos durante el proceso ya que aquellos a quienes se excluye, terminan siendo excluyentes y ejercen como actores marginales posturas políticas de rechazo e inconformidad hacia el *statu quo*. Así lo demuestra un pronunciamiento realizado por parte del presidente de la JAC, Marco Iván Gallego del barrio María Occidente a los residentes del sector y en general a los habitantes de Popayán. Él señala los principales obstáculos que entorpecen la función de las asociaciones comunitarias.

Acompañamiento participación y propuestas ciudadanas es el llamado que hizo Marco Iván Gallego, cuando de desarrollar procesos comunales se trata. Este ciudadano considera que la comunidad es la base de las Juntas y que por eso se debe participar activamente en los procesos que en ellas se efectúan. Para Gallego, la Junta es también un contacto con las JAL y permite ayudar a solucionar las necesidades básicas de la gente, pero lo fundamental es que haya un acompañamiento de la comunidad. Es que para el representante comunal en Popayán y en Colombia ha hecho falta un proceso educativo e integrador para participar en las Juntas de Acción Comunal. Se desconoce qué normas la rigen, se critica mucho, se propone poco pero se cuestiona bastante [...] Por ejemplo en María Occidente ha habido bastantes necesidades pero las hemos ido solucionando tratando los temas de fondo. También argumentó que es importante la participación de los jóvenes en el trabajo comunal. Da cierta tristeza ver que las Juntas son en su mayoría de gente mayor, con el respeto que ellos se merecen, pero los jóvenes deben ser más activos en ese sentido. [...] <sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup>RUIZ HENAO Nidia. *Lo político del ámbito cultural en la producción del espacio público. Análisis del proceso de territorialización nocturno de los jóvenes en los parques del centro histórico*. Tesis de grado (Politóloga). Universidad del Cauca. Facultad de Derecho, Ciencias políticas y Sociales. Departamento de ciencia política. Popayán, año. 2006 pp. 6.

<sup>77</sup>RUIZ HENAO Nidia. *Lo político del ámbito cultural en la ...*pp. 201.

<sup>78</sup>EL LIBERAL. "Más participación ciudadana en JAC". 5A. 15 mayo 2008.

La actitud propositiva por medio del trabajo voluntario y la participación comunitaria, la capacidad para integrar a sectores emergentes y el reconocimiento institucional son las herramientas con las que cuentan las asociaciones barriales y comunitarias. Sin embargo, aún falta mucho para que logren convocar a todos los sectores de la población pues existe un desconocimiento de los alcances que estos mecanismos significan para el desarrollo de la participación.

Por su parte, las Juntas de Acción Comunal y las asociaciones barriales ofrecen mayores garantías a los habitantes al desplazar la función de los partidos políticos. Los elementos que caracterizan sus acciones en Popayán revelan una multiplicidad de prácticas. Estas se debaten entre las relaciones clientelares, la concertación y el conflicto generado por la incapacidad para establecer los intereses comunes e integrar a los diferentes sectores. En últimas, los problemas que enfrentan los actores sociales son el reflejo de los principales obstáculos que tienen los ciudadanos para expresar sus demandas y organizarse en torno a ellas.

En líneas generales, la mayor parte de las acciones de las asociaciones comunitarias revela la posición estratégica que desempeñan en la construcción de ciudadanía. Estas se caracterizan principalmente porque se manifiestan de distintas maneras, es decir, no existe un elemento determinante en las formas de movilización y sus motivaciones. La razón más importante para afirmar su papel está relacionada con la capacidad de involucrar un número mayor de interesados en la acción política, generando así un proceso social y político en el que los vínculos con sectores emergentes de la sociedad favorecen la captación de nuevas demandas.

## **2.5. Los comerciantes: entre el conflicto, la negociación y la innovación.**

Teniendo en cuenta el papel y el lugar que ocupan los comerciantes formales (2.60%) e informales (2.65%), podríamos pensar que existe una tensión entre estos dos actores por el peso tan parecidas que registran en las acciones colectivas. De esta forma, en el centro del conflicto asumen la posición de contrarios. La principal característica que comparten es que los tipos de acción y las motivaciones son complementarios, por lo general, contenciosos entre ellos y contra el Estado. En últimas, su posición está determinada por los conflictos de intereses que los involucran. Ahora bien, ¿cuáles acciones definen sus principales características como actores sociales?

### **2.5.1. Los comerciantes informales**

Buena parte de las acciones se desarrollan entre tensiones y constantes negociaciones. Es un proceso contradictorio debido a las posiciones asumidas por parte de los comerciantes informales, los comerciantes formales, y por el Estado, de otra parte. Durante el período 2002-2009 identificamos cuatro procesos que desencadenan las acciones colectivas: (1) la construcción de locales en el

Anarkos para la reubicación de comerciantes informales en el 2003, (2) las negociaciones para la reubicación en el Idema en el 2005, (3) la reubicación de los comerciantes de la Esmeralda en la Plaza de mercado Las Palmas y (4) la resistencia ejercida en contra de los operativos de control y recuperación del espacio público en el centro histórico. Así, a través de un minucioso rastreo exponemos cuatro acciones que explican los principales aspectos de la formación de los comerciantes formales como actores en la ciudad.

La primera acción está relacionada con un acuerdo realizado en el 2003 para despejar el espacio público del Anarkos. A pesar de que el proceso parece sempiterno, al presentarse conflictos de tipo jurídico, político, social, económico y administrativo, generando a su vez que diferentes actores se hallen involucrados con la problemática<sup>79</sup>.

Con el fin de cumplir los acuerdos pactados con la Administración Municipal, las distintas asociaciones que integran a los vendedores informales del Centro Comercial Anarkos despejaron ayer los andenes del sector, como una muestra de su voluntad para mejorar este espacio de la ciudad. En la mañana cerca de 156 vendedores informales comenzaron a retirar sus puestos y artículos de venta, dando una apariencia distinta del centro y colaborando con lo establecido ante la Alcaldía Municipal. La jornada de carácter simbólico fue una manera de ratificar los compromisos entre las partes. Se informó que en los próximos días se ubicarán en los primeros 90 locales para estos vendedores informales, además la Administración Municipal garantizó que dejará los recursos para financiar la ampliación y adecuación de los otros tres andenes que conforman este sector [...]<sup>80</sup>.

La posición asumida por el representante de los vendedores informales deja en evidencia la capacidad que tienen como asociación para imponer su voluntad en el proceso de diálogo con la Administración para despejar el espacio público: "Necesitamos darle a conocer a la ciudadanía en general que los vendedores si tenemos la voluntad de despejar el espacio público, mientras el despeje y la reubicación sea justa y digna para los vendedores, además debe ser un proceso

---

<sup>79</sup>Teniendo en cuenta las noticias revisadas, es posible reconstruir el proceso a partir de dos acciones, por un lado, un derecho de petición formulado en el 2000 por los comerciantes formales y los Bomberos ante la Administración Municipal en el que pedían se garantizara el Derecho al libre comercio y la recuperación del espacio público. Por otro lado, una acción popular instaurada en el 2002 por la Procuraduría provincial de Popayán ante el Tribunal Contencioso Administrativo, quien a través de un censo realizado a los vendedores ambulantes, validó el derecho al trabajo de un número determinado de vendedores ambulantes y obligó a la Administración Municipal a controlar estas labores e impedir la proliferación y llegada de nuevos ambulantes al Anarkos. Aún así existen un sinnúmero de acciones realizadas por los comerciantes informales, los artesanos, los comerciantes formales, las asociaciones, los gremios, entre otros. La cantidad de actores presentes en el Anarkos difícilmente demuestran el origen de los conflictos que presenta el espacio público.

<sup>80</sup>EL LIBERAL. "Despeje' simbólico': Vendedores informales dicen sí a reubicación". 1A y 3A. 27 noviembre 2003.

acorde a una solución social y no a un negocio". El acuerdo "simbólico" con la Administración contemplaba sólo dos días sin ventas ambulantes. Sin embargo, los vendedores determinaron hacerlo únicamente un día: "Hoy hemos decidido despejar el centro comercial para que nos dejen trabajar sin ningún problema el resto del año, la ciudadanía debe ser consciente que nosotros vivimos de esta actividad y que estamos haciendo un esfuerzo para colaborar con la administración".

En el espacio público de Popayán y en especial, en el Anarkos coexisten asociaciones, quienes de forma organizada promueven la expresión de las necesidades a través de un efectivo fomento de sus intereses. En especial, las asociaciones y sindicatos que representan las comerciantes informales defienden con éxito los múltiples intereses que en este lugar existen. Los intereses que consideramos promueven estas organizaciones es la permanencia en el espacio y la negociación para la obtención de favorabilidades económicas y opciones de financiación en la adquisición de locales. Las acciones de los vendedores informales del Anarkos se caracterizan porque la coordinación y movilización de los intereses privados contribuyen a la permisividad por parte de la Administración Municipal para manejar la situación.

De esta forma, los incentivos o facilidades otorgados por parte del Estado, fomentan la creación y consolidación de las asociaciones que representan a los comerciantes. En consecuencia, las asociaciones son un medio efectivo para tramitar administrativamente los permisos para el uso del espacio público. Se trata de organizaciones que se vinculan con el aparato administrativo y político de la ciudad y que logran incorporar sus intereses dentro de la estructura institucional a través de la representación y, en otros casos, establecen vínculos clientelistas<sup>81</sup>.

De otra parte, encontramos que el proceso de reubicación de La Esmeralda se ha mantenido entre el conflicto y la negociación. El proceso se desarrolla con intensidad durante el 2003 y 2004 y culmina en el 2005 sin el logro de suficientes avances para la recuperación del espacio público. En los años posteriores (2006-2009) se presentaron acciones con menor intensidad<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup>Las asociaciones de comerciantes informales de toda la ciudad creadas y fortalecidas a partir de las acciones colectivas (2002-2009) que desarrollan son las siguientes: la Asociación de vendedores informales estacionarios del Cauca, las Asociaciones de vendedores ambulantes del Centro Comercial Anarkos, la Asociación de comerciantes informales reorganizados, la Asociación vendedores informales siglo XXI, la Asociación Nuevo Milenio, la Asociación artesanos, la Asociación de vendedores informales del sector de la Galería de la Esmeralda, la Asociación de comerciantes de la plaza Bolívar y el Sindicato de vendedores ambulantes estacionarios del centro de Popayán.

<sup>82</sup> En la Plaza de mercado La Esmeralda y en sus alrededores se ubican vendedores ambulantes desde hace aproximadamente 17 años, y en donde la invasión del espacio público (andenes, antejardines y calles) ha aumentado significativamente, generando a su vez ruido, desorden y contaminación. Una acción de tutela fallada a favor de los habitantes de esa zona ordenó la

La falta de control en las afueras de la galería La Esmeralda y la ausencia de compradores en Las Palmas, tienen en 'jaque' el proceso de reubicación de los vendedores informales. Los vendedores informales que anteriormente se ubicaban en el exterior de la galería La Esmeralda completaron ya doce días en la plaza de mercado Las Palmas, lugar en el que sus ganancias se han visto reducidas, en un 83 por ciento. Situación que los tiene preocupados, pues sólo con la voluntad de contribuir a la recuperación del espacio público no alimentan a sus familias, ni dan educación a sus hijos. El problema es más complejo si se tiene en cuenta que todos los actores asociados directa e indirectamente al proceso de recuperación del espacio público en las carreras 18 y 19 del barrio La Esmeralda, aseguran estar cumpliendo con los acuerdos planteados para que el traslado de los cerca de 250 vendedores informales sea exitoso y no un fracaso como ha sucedido ya en tres oportunidades. [...]. La Alcaldía por su parte entregó los puestos de Las Palmas en condiciones dignas, contrató publicidad para la galería en los medios de comunicación, está tramitando el incentivo de 100 mil pesos a cada vendedor [...], expidió el decreto para los horarios de cargue y descargue en las plazas de mercado y en la galería Las Palmas y facilitó el acceso a los comerciantes a cursos de capacitación por el Sena en contabilidad, atención al cliente y manejo de perecederos; talleres que no se efectuaron porque no se contó con la receptividad de los mismos vendedores [...]<sup>83</sup>.

De este modo, la permanente negociación con los comerciantes informales tiene serias repercusiones en la manera cómo legitiman el uso que hacen de los espacios públicos. Quizá esto se deba, en parte, al poder que las asociaciones de comerciantes adquieren con las negociaciones, ya que los dota de cierta capacidad para que el ejercicio de sus actividades adquiera legitimidad y, en consecuencia, defiendan con éxito sus principales intereses. De alguna forma, el

---

reubicación de los vendedores ambulantes. Este proceso inició en el 2004 cuando la Administración Municipal intentó a través de diferentes negociaciones e incentivos buscar el traslado de 247 vendedores aproximadamente a la Plaza de mercado Las Palmas. A pesar que durante el proceso se entregaron diferentes incentivos para su efectivo traslado, los vendedores regresaron a ocupar el espacio público en la Esmeralda argumentando que la Administración los sometió al "abandono" al incumplir las medidas de acompañamiento en el proceso, así como declararon que la disminución en las ventas afectaron el proceso, el cual solo se daría hasta que se garantizara la posibilidad de "trabajar con equidad". El problema se agudiza entre el 2006 y el 2007 cuando a principios de este último, un total de 500 comerciantes formales del barrio La Esmeralda afectados por los comerciantes informales, decidieron, como mecanismo de presión, dejar de cancelar a la Administración los cánones de arrendamiento durante un mes. En el 2009 y bajo la Administración de otro alcalde, se conformó un comité de trabajo con los comerciantes informales, los comerciantes formales, los vendedores de la Plaza de mercado La Esmeralda y la Administración Municipal con el objetivo de reorganizar y recuperar el espacio público. A lo largo de todo este proceso se han registrado constantes tensiones y protestas protagonizadas por los comerciantes informales, la Policía, los delegados de la Administración Municipal, el Sindicato de vendedores de Las Palmas y los vendedores estacionarios de la Plaza de mercado La Esmeralda. Asimismo, tanto los habitantes y comerciantes formales han anunciado en varias ocasiones la intención de establecer desobediencia tributaria frente a la falta de solución a los problemas.

<sup>83</sup> El LIBERAL. "Proceso en 'jaque': En la lucha por defender la reubicación". 1A y 3A. 15 enero 2005.

orden político imperante deja manifiesto que las discusiones sobre los usos revelan una cierta capacidad de negociación para presionar a favor de sus intereses privados.

Otro tipo de acciones, en cambio, se desarrollan en el ámbito de la violencia colectiva, con el objetivo de ejercer resistencia frente a las acciones del Estado para reivindicar su situación estratégica en el espacio público, es decir, para obtener una posición, unos derechos políticos a través de las luchas por el reconocimiento. Esto permite observar con más claridad el proceso de conformación como actores sociales a los comerciantes informales.

La entrega de la mercancía y la firma de un acta de compromiso de no ocupación del espacio público fue la medida adoptada por la Secretaría de Gobierno y Participación Comunitaria del Municipio, luego de la protesta protagonizada en las afueras de la Alcaldía Municipal por los vendedores ambulantes del centro de la ciudad. [...] Después de una reunión adelantada entre los comerciantes y la titular encargada de esa dependencia, Norela Perdomo de Gómez, se llegó a un acuerdo, por lo cual se les notificó del proceso a seguir. En los últimos días se efectuaron por lo menos 25 decomisos de mercancías diversas [...] La situación ya estaba provocando aglomeraciones y era motivo de atención por parte de la dependencia municipal, ya que desde principios de diciembre se informó que no se permitiría bajo ninguna circunstancia la ocupación del espacio público. De allí que durante toda esta época se hayan adelantado operativos de control con el apoyo de la Policía Cauca.[...]. Durante la reunión las peticiones de los informales al parecer incluían la solicitud de un espacio para realizar sus actividades durante esta temporada [...] Desde la Oficina de Protección al Consumidor se precisó además que las mercancías fueron entregadas sin la necesidad de que se pague la multa, casos en los cuales es requerida la firma del acta como constancia de que hubo un decomiso<sup>84</sup>.

De acuerdo con la tres acciones que identificamos (protesta, acuerdo y entrega de mercancías), los comerciantes informales plantean reivindicaciones sustentadas en las condiciones que ofrecen las oportunidades políticas. El despliegue de acciones coercitivas por parte del Estado para el control del uso del espacio público, podemos considerarlas como un cambio en la estructura de las oportunidades políticas.

Es así cómo, la protesta se convierte en el medio disponible de actuación que más probabilidades de éxito garantiza a los participantes de la acción. El éxito se debe a dos razones. La primera, es porque la protesta es un recurso que requiere de costos suficientes para demostrar que la estructura interna de cada actor es sólida para llevar a cabo la acción. Una segunda razón es que el éxito de la protesta de los comerciantes informales depende de los aliados políticos (concejales),

---

<sup>84</sup> EL LIBERAL. "Ambulantes protestaron por operativos de control". 3A. 21 diciembre 2006.

garantes de la defensa o quienes actúan como negociadores aceptables<sup>85</sup>. En el momento de activar la protesta, los comerciantes evalúan las posibles consecuencias de sus acciones, por lo cual el costo que implica la acción es menor frente al beneficio que reciben: el reconocimiento de sus intereses.

Tres personas heridas y un número indeterminado de detenidos es el saldo que dejaron los disturbios presentados en la mañana de ayer en el centro de la ciudad. Los enfrentamientos se iniciaron sobre las 10:30 de la mañana en momentos en que la Policía realizaba operativos contra los vendedores ambulantes los cuales a su vez desarrollaban una protesta pacífica por las calles adyacentes a la Alcaldía Municipal de Popayán. En principio el operativo era desarrollado por agentes patrulleros y auxiliares bachilleres quienes minutos después tuvieron que pedir apoyo del Escuadrón Móvil Antidisturbios, ESMAD, cuando los vendedores comenzaron a enfrentarse a ellos. Con la llegada de los ESMAD, la situación se tornó más tensa, aún después que los uniformados comenzaron a lanzar gases lacrimógenos y se escucharon algunas explosiones al parecer producto de las llamadas papas explosivas. Se formó entonces una especie de campo de batalla en las calles adyacentes al Centro Comercial Anarkos después que la Fuerza Pública entró de lleno a disolver la protesta de los ambulantes quienes a su vez reaccionaron para no dejarse quitar la mercancía que ofrecían en las calles [...]<sup>86</sup>.

Encontramos que existe una característica asociada a la conformación como actores, la cual se encuentra definida por la estructura interna de cada actor. De forma específica, las asociaciones de comerciantes informales mantienen relaciones —contenciosas o no— con los agentes del Gobierno que son determinantes para entender su estructura interna y cómo contribuyen a generar los relatos. Los comerciantes informales se describen así mismos como los pobres de la ciudad y carentes de oportunidades de empleo.

Tres autores que pueden servirnos como complemento para explicar el papel de los comerciantes informales son Hannah Arendt, Alain Touraine y Sidney Tarrow. Desde el punto de vista de Arendt, los comerciantes informales hacen parte de un conjunto de actores sociales que cuestionan los límites entre lo público y lo privado, a la vez que se encuentran vinculados con el ámbito de la necesidad y no con el de la libertad<sup>87</sup>. Mientras que para los habitantes el ejercicio de sus derechos está vinculado con el ámbito de la libertad al asumir demandas de interés general.

---

<sup>85</sup> Según Tarrow “Qué el éxito dependa de tener ‘amigos en las alturas’ no demuestra que la gente se movilice *debido* a que tiene tales amigos; pero sí sugiere que la existencia de vínculos entre los descontentos y miembros del cuerpo político puede ofrecer una mayor probabilidad de éxito a los de fuera”. TARRROW, Sidney. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial, Madrid, 1997. p. 160.

<sup>86</sup> EL LIBERAL. “Disturbios en el centro histórico”. 3A. 23 diciembre 2006.

<sup>87</sup> PASSERIN, M. *The political philosophy of Hannah Arendt*. Routledge, London, 1994. p. 148-149.

Para Alain Touraine, los comerciantes informales son actores marginales o pasivos en tanto presentan una privación de acción colectiva. En otras palabras, estos actores se encuentran incapacitados para producir acciones colectivas por la exclusión padecida. Este argumento se contradice con las acciones encontradas en Popayán, las cuales demuestran que la posición, las formas de movilización y los intereses defendidos señalan más bien su condición es la de ciudadanos privilegiados que la de actores marginales. Así como hemos señalado, las acciones se desarrollan como mecanismos para la reivindicación de sus intereses. Por lo tanto, la resistencia expresada a través de las protestas es también una forma de acción colectiva.

De acuerdo a este último argumento, Tarrow considera que los comerciantes informales son capaces de producir una resistencia frente al Estado y pueden incidir indirectamente en las políticas que los afectan directamente. En otras palabras, la configuración de actores organizados otorga mayores probabilidades para la defensa de los intereses. Esta es una razón importante que garantiza la capacidad para desafiar al oponente (Estado), desafíos que no toman necesariamente formas de oposición directa. A su vez, el tipo de acciones de los comerciantes formales, según Tarrow, son producto de la solidaridad entre sus miembros<sup>88</sup>.

No obstante, el problema de invasión del espacio público o comercio en el espacio público permite comprender que son muchos los actores involucrados, y generalmente el vendedor es apenas el último eslabón de una cadena casi siempre invisible<sup>89</sup>. Así lo señala, Antanas Mockus (Ex alcalde de Bogotá 1995-1997 y 2001-2003), quien entendió que después de diversos procesos de recuperación del espacio público realizados en Bogotá, confluyen diferentes actores, diferentes intereses y diferentes percepciones de oportunidad.

Al respecto, cuando se le preguntó a un comerciante informal de la ciudad, sobre las alternativas que se deben ofrecer a los vendedores ambulantes de la ciudad, confirman el anterior punto señalado:

Es que allí hay gente de varios rangos (centro histórico), dicen de los vendedores antiguos, que tienen una taberna, que tienen casa propia como de tres pisos, otros tienen como cinco vendedores de medias, y que tiene más de veinte vendedores por allí por todo el HERPO, porque es la más huelguista. Bueno y hay un carro al que le tienen un nombre y gritan y todos corren. Una persona de esa no necesita. Yo pienso que deberían de darle un permiso aquellos que justifiquen que si son verdaderamente desplazados. Pero uno

---

<sup>88</sup> TARROW, Sidney. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial, Madrid, 1997. p. 181-206.

<sup>89</sup> MOCKUS, Antanas. "Políticas de redefinición del espacio público: Construcción del sentido de lo público e innovación urbana". En: MURILLO, Gabriel y GOMEZ, Victoria. *Redefinición del espacio público, eslabonamiento conceptual...* p. 42.

que de verdad esta necesitado y no es de aquí y que a nadie conoce y que pongan cláusulas de no meterse al centro. Esa es la solución<sup>90</sup>

## 2.5.2. Los comerciantes formales

Quienes asumen posiciones más visibles relacionadas con la administración y uso del espacio público son los comerciantes formales (2.60%). Éstas se encuentran determinadas por los conflictos de intereses entre los comerciantes informales, así como acciones contenciosas contra el Estado por una posición menos desigual. Los comerciantes formales que se destacan son los trabajadores y administradores de las plazas de mercado (La Esmeralda y Bolívar); los comerciantes mayoristas del Empedrado; los copropietarios y administradores del Centro comercial Anarkos. Teniendo en cuenta las acciones que estos comerciantes emprenden, es posible identificar tres posiciones que definen a los comerciantes formales de la ciudad. La primera posición es la exigencia de presencia institucional. La segunda es la organización para lograr metas determinadas. La tercera es el rechazo a la forma en que intervienen las autoridades.

La primera está relacionada con un interés fundamental, la exigencia constante de acciones concretas para impedir el deterioro, invasión del espacio público, inseguridad y contaminación de las plazas de mercado de la ciudad<sup>91</sup>. Es la búsqueda persistente de presencia institucional para administrar de forma eficiente el espacio público y garantizar el acceso a lugares de intercambio y socialización, donde se construyen asertivamente los relatos, las prácticas urbanas y los elementos fundamentales característicos de la vida cotidiana de una ciudad. El conjunto de acciones señala, además, la ambigüedad con que el Estado maneja la invasión del espacio público, ya que para los comerciantes informales se ofrecen facilidades e incentivos que generan un problema de desigualdad frente a quienes sí contribuyen con el comercio organizado.

En otras palabras, el conjunto de problemas que afectan el espacio público en el entorno de las plazas de mercado plantea un problema de desigualdad frente al disfrute y uso del espacio público que depende de la posición que ocupan los diferentes actores frente a él. Esto es una característica más que se refleja en la

---

<sup>90</sup>ENTREVISTA a Eduardo Flórez, desplazado de El Doncello (Caquetá) y vendedor ambulante en Popayán. Popayán, 12 de mayo de 2010.

<sup>91</sup> EL LIBERAL. “Galería exige mayor atención”. 3A. 22 enero 2002; “Comerciantes formales cansados del desorden: exigen acciones concretas de la Administración”. 3A. 8 marzo 2002; “Comerciantes piden acciones puntuales”. 5A. 22 abril 2002; “Comerciantes organizados de Centro Comercial a la espera de acciones oficiales”. 3A. 29 octubre 2002; “De frente al desempleo”. 5A. 5 diciembre 2002; “Atención para plazas de mercado”. 3A. 30 septiembre 2003; “Atención para plazas de mercado”. 3A. 31 octubre 2003; “Los comerciantes formales exigen mayores resultados: Analizarán problemática de las galerías”. 3A. 19 junio 2004.

forma como se vive la ciudadanía. Como se señala a lo largo del texto, El Estado, en sus diversas actuaciones contribuye a generar ciertas desigualdades ya que mientras por un lado actúa represivamente y señala que “dará cumplimiento a la ley”, por otro, promueve libertades y facilidades que van en detrimento de condiciones para que la ciudadanía se ejerza en un ambiente de igualdad

Por esta razón, los comerciantes formales de la Esmeralda asumen una segunda posición, la capacidad para organizarse y ejercer presión en contra del Estado con el objetivo de lograr que sus intereses no se vean afectados.

Más de 500 ocupantes de los locales de la Plaza de Mercado de La Esmeralda han amenazado con no cancelar, desde hoy, los cánones de arrendamiento si la Administración Municipal no les soluciona el problema de los vendedores ambulantes que se hacen en los alrededores de la plaza. Así lo manifestó Duber Andrés Gómez, representante de la Asociación Plaza de Mercado La Esmeralda, Asoplames. "La comunidad planteó suspender el pago del arriendo a partir de mañana, como un modo de presión", dijo Gómez, de Asoplames. [...] Para exponer su problemática, los afectados le enviaron al Alcalde Víctor Ramírez, un documento que incluye las firmas de las personas inconformes con la situación actual de las instalaciones de la plaza. "Reiteraremos nuestra petición de cumplimiento a la solución del agudo problema de invasión del espacio público, generado por vendedores ambulantes de productos perecederos y mercancías varias; como también por vehículos tipo cargueros y taxis que se estacionan en el perímetro de la Carrera 17 entre Calles 5 y 6 ocasionando perjuicios al descargue de mercancías, obstaculizando el mercadeo organizado, produciendo contaminación ambiental, desaseo, inseguridad, riesgos de accidentes y muchos problemas de tipo social", reza el documento. [...] A pesar de que la Administración Municipal ha realizado operativos tendientes a erradicar el problema, sin embargo, este no ha sido solucionado completamente. [...] <sup>92</sup>.

Una vez más, esta acción sirve para ilustrar las “formas irreductiblemente contenciosas de la política pública”<sup>93</sup>. Está en juego la relación de los participantes con el gobierno, la cual está definida por una relación de conflicto y confrontación para reivindicar la extensión e igualación de derechos políticos. En esta ocasión, son los comerciantes formales quienes logran organizarse y emplean un recurso disponible: el rechazo a la recaudación rutinaria de impuestos<sup>94</sup>. Así, pues,

---

<sup>92</sup> EL LIBERAL. “No pagarán más arriendo: Comerciantes de la plaza de Mercado de La Esmeralda, cansados de vendedores ambulantes”. 3A. 1 marzo 2007.

<sup>93</sup>TILLY, Charles. *Violencia colectiva*... p. 29.

<sup>94</sup>Tilly distingue a grandes rasgos entre actuaciones prescritas por los gobiernos, actuaciones toleradas y actuaciones prohibidas. Las *actuaciones prescritas* incluyen típicamente las ceremonias de lealtad (canto de himnos nacionales) y la transferencia de recursos (impuestos y reclutamiento militar) al control gubernamental. Las *actuaciones toleradas* varían notablemente de un régimen a otro, pero característicamente incluyen la interposición de recursos legales y las respuestas organizadas ante los infractores morales. Las *actuaciones prohibidas* varían

consideramos que el reclamo activado por los comerciantes corresponde a un cambio fundamental en el repertorio de contienda. De este modo, revelan una situación estratégica al desencadenar repetidas acciones que tienden a “despertar las iras de la fuerza del orden”<sup>95</sup>.

Por último, la tercera posición se caracteriza por el rechazo a políticas que la Administración adopta como el control al descargue de mercancías en vías de la ciudad o la utilización comercial de los andenes, específicamente por parte de los comerciantes de la Esmeralda. Para finalizar, podemos decir que los comerciantes formales son quienes más asumen actuaciones previsibles a su posición en el escenario local. La capacidad para asociarse y crear vínculos está marcada fuertemente por los intereses económicos que los unen.

## **2.6. Alianzas de actores**

Las acciones colectivas que se desprenden del conjunto de actores que establecen alianzas (3.36%) se caracterizan por la unión en torno a una motivación. Para entender el papel que desempeñan, suelen ser determinantes las motivaciones de las acciones y los tipos de movilización o las formas en que cooperan y unifican intereses. En este sentido, la pregunta ¿cuáles son las características de las motivaciones que logran la cooperación y adhesión entre diferentes tipos de actores? nos conduce a plantear varias cuestiones. En primer lugar, encontramos que hay tres temas en los que son indispensables la cooperación entre varios tipos de actores: medio ambiente, invasión del espacio público (usos del espacio público) y el deterioro generalizado de las vías de la ciudad (Infraestructura).

De acuerdo con estos tres temas, es posible identificar grados de cooperación con mayor intensidad y de mayor alcance para la construcción y reivindicación de ciudadanía. Así, las acciones que tienen como fin recuperar los espacios ambientales requieren de un mayor grado de cooperación y trabajo voluntario.

Una segunda particularidad visible en las acciones coordinadas se debe a que se desarrollan en sectores de la ciudad donde un cúmulo de problemas afectan el espacio público: comunas 8 y 9, La Esmeralda, Alfonso López, Bolívar y La Paz, entre otros. Teniendo en cuenta estos aspectos, hemos seleccionado cinco acciones que evidencian las características aludidas.

---

significativamente con los regímenes, aunque siempre incluyen los ataques violentos a los gobernantes y contra los recursos del gobierno.

<sup>95</sup> EL LIBERAL. “Los vendedores de La Esmeralda no pagaron: Recaudo bajó un 80 por ciento asegura administrador”. 3A. 2 marzo 2007; “No nos parece justo”, dicen los Comerciantes de la Esmeralda: Manifestantes recibieron carta “amenazante” de la Alcaldía. 3A. 12 marzo 2007; “Los De la Esmeralda volvieron a pagar: Esperan cumplimiento de acuerdos por parte de la Administración Municipal”. 3A. 11 abril 2007.

La primera acción hace parte de un conjunto de proyectos desarrollados durante el 2002, que contó con la participación de varios actores para buscar alternativas frente a los problemas ambientales que afectan a la comuna ocho: la contaminación de los ríos, la invasión del espacio público, la contaminación visual y la disposición de basuras<sup>96</sup>.

[...] alrededor de 70 personas entre líderes del sector suroccidente de la ciudad, habitantes y organizaciones comunitarias, participaron en el Foro Ambiental organizado por la comuna ocho a través de un ejercicio de sensibilización frente a las problemáticas coyunturales de carácter medioambiental que está viviendo la comuna para emprender acciones inmediatas. Por su parte, María Teresa Jaramillo, comunera y edil de la comuna ocho, explicó que era importante divulgar la problemática a los habitantes y añadió que en la comuna hay un grupo muy importante denominado "Gestores Locales", con los que se dinamizarán estas actividades para hacer gestión desde lo local, en este sentido expresó que "hay que asumir un cambio de actitud desde lo cotidiano, desde mi casa, desde mi barrio y desde mi comuna para la ciudad". [...]<sup>97</sup>.

El trabajo comunitario o voluntario deja en claro que este conjunto de iniciativas son un excelente ejemplo para observar los esfuerzos sustanciales por construir ciudadanía, a partir de la predisposición para la acción y la voluntad para crear y asumir los procesos que se requieren para el fortalecimiento de la cohesión social. En otras palabras, es el derecho a construir y hacer ciudad, una ciudad que posibilite a través de sus espacios, la distribución equitativa de recursos. Son las diferentes organizaciones comunitarias y los habitantes, quienes en conjunto motivan la socialización de una problemática y el trabajo mancomunado entre los actores locales. De este modo, el acuerdo, la negociación y la socialización de alternativas son aspectos imprescindibles para el debate entre las diferentes concepciones sobre los intereses e identidades colectivas.

Aspectos como la creación de ambientes propicios para la ciudad, concretar alternativas de solución a las problemáticas de espacio público e integrar a las organizaciones y actores que trabajan en el tema, serán algunas de las tareas a desarrollar por las entidades públicas y privadas de la ciudad, que participaron durante la socialización del 'Marco Lógico' para trabajar en la recuperación del espacio público de Popayán. El evento [...] contó con la presencia de los representantes de los comerciantes mayoristas del barrio El Empedrado, los vendedores informales y formales del centro comercial

---

<sup>96</sup> A la comuna ocho la rodean el río Molino y el Río Ejido, los cuales se convirtieron en el vertedero de los residuos domiciliarios, hospitalarios, comerciales e industriales. Situación que llevó a entablar una acción popular. Asimismo existen otros puntos cruciales como la invasión del espacio público en el sector comercial de La Esmeralda; el deterioro de la plaza de mercado; la contaminación visual; las implicaciones ambientales de la zona del Cementerio; y la mala disposición de los residuos sólidos. Esta serie de problemáticas tiene serias repercusiones en toda la comuna y afectan directamente el diario vivir de sus habitantes.

<sup>97</sup> EL LIBERAL. "La esperanza verde de la comuna 8".3A. 17 julio 2002.

Anarkos, miembros del Concejo Municipal y funcionarios de la Alcaldía de Popayán. Durante la reunión se dieron a conocer los avances y resultados obtenidos en la conceptualización del tema del espacio público, donde un equipo interinstitucional e interdisciplinario viene trabajando desde hace tres meses en los temas de recuperación del barrio El Empedrado, el centro comercial Anarkos y del río Molino. [...] <sup>98</sup>.

En Popayán, la falta de integración y de apoyo por parte de sectores políticos ha sido un gran impedimento para la construcción de ciudadanía ‘desde arriba’. Aunque esta afirmación no es nada novedosa, las acciones que propician alternativas urbanas y organizativas son, en esencia, mecanismos para pensar y promover la organización entre los diferentes actores. En este caso, los habitantes, los vendedores informales y los comerciantes mayoristas son quienes asumen dicha tarea.

En el 2004, como parte del proceso de reubicación en la Esmeralda, profesionales, estudiantes, comerciantes de la zona, habitantes e integrantes del comité de trabajo de este barrio, presentaron un derecho de petición al presidente de la República, Álvaro Uribe. En el documento, le solicitan “respetuosamente” ordenar a la Alcaldía de Popayán, en cabeza de Víctor Ramírez, cumplir con un fallo de una acción de tutela emitido en 1995 que obliga la reubicación de los vendedores ambulantes de la Esmeralda y con ello, permitir la libre locomoción y contribuir al desarrollo de un medio ambiente sano. Señalan que esta labor

[...] causa graves daños a la comunidad como invasión de antejardines, andenes y calzadas: olores pestilentes a causa de la presencia en las calles de basura putrefacta; obstrucción y taponamiento de sumideros, así como invasión de roedores [...] la inseguridad, la débil vigilancia en el sector y los constantes brotes de peleas físicas y verbales entre los vendedores y demás oficios surgidos en el entorno [...] <sup>99</sup>.

Además, consideran que la aplicación del fallo se ha dilatado entre procedimientos e intenciones por hacerla efectiva. Exponen al Presidente que “no se justifica que existiendo instalaciones y galerías para efectuar la reubicación, la Administración Municipal permita que calles, andenes y antejardines sean utilizados como mercados persas”. Manifiestan que los habitantes que se encuentran a favor del proceso de reubicación y lideran acciones en tomo a ese objetivo “han recibido insultos o improperios y llamadas anónimas amenazantes”. Situación frente a la que señalaron “desde este momento hacemos responsables a líderes y el gremio de vendedores ambulantes del sector de La Esmeralda si llegaren a causar daño a los residentes del sector”. El derecho de petición también fue enviado a la Procuraduría General de la Nación y a la Regional del Cauca; la Fiscalía General

---

<sup>98</sup> EL LIBERAL. “Organización del espacio público: Falta mayor integración institucional”. 1A y 3A. 27 julio 2004.

<sup>99</sup> EL LIBERAL. “Derecho de petición a Uribe”. 3A. 21 noviembre 2004.

de la Nación y a la Regional del Cauca, al Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Popayán y a la Personería Municipal de Popayán.

Si bien el derecho de petición, es un mecanismo de movilización institucional que goza de legitimidad social, lo importante aquí es ver cómo los distintos actores afectados por la problemática de un barrio, reclaman o reivindican su derecho a la ciudad. Es un esfuerzo por recuperar la capacidad de presión, de exigibilidad social y política por medio de una acción que recae especialmente sobre el ejecutivo a nivel nacional y sobre otros actores de la escala institucional a nivel departamental y local. Por otra parte, presentamos una acción que se desarrolla para protestar en contra del decreto que ordena la reubicación de las plazas de mercado. Es importante esta acción debido a la capacidad de movilizar no sólo a los comerciantes formales e informales, sino también a las comunidades indígenas del Cauca.

Los comerciantes y proveedores de la plaza de mercado del barrio Bolívar, marcharon en protesta por el proyecto de reubicación de este sector comercial. A los comerciantes de Popayán se unieron en la marcha comunidades como la Guambiana, Totoró, Novirao, Cajibío, Coconuco, entre otras. Como estaba previsto [...] los comerciantes realizaron una marcha pacífica en rechazo al decreto 397 del 10 de diciembre de 2008, el cual ordena la reubicación de las plazas de mercado. La convocatoria congregó a más de 2 mil personas entre comerciantes, proveedores, productores, carretilleros, recicladores, entre otros representantes que tienen que ver con este sector comercial. La marcha que se hizo a pie, carretillas y buses escalera, se caracterizó por su buena organización, orden y tranquilidad<sup>100</sup>.

El presidente de la Asociación de comerciantes de la plaza de mercado Bolívar, al referirse a la marcha, señala: “el balance de la marcha fue muy positivo, estamos agradecidos por la gran acogida que tuvo en los sectores populares [...]”. Sobre el objetivo de la marcha, agregó que “se proponen tumbar el decreto 397, para luego iniciar conversaciones con el alcalde Ramiro Navia”. Además, recordó que en el sector trabajan más de mil familias y que “no es cierto —como afirma el alcalde— que el 90% están ubicados en el espacio público; entonces, la solución sería montar dos o tres niveles a cada plaza de mercado”

La acción presentada significa la defensa de una identidad asociada a un lugar de intercambio tradicional de la ciudad, la plaza de mercado del barrio Bolívar. Es la reivindicación de un interés por medio de una acción social organizada desencadenada a causa del cambio en la estructura de las oportunidades políticas<sup>101</sup>. Es una lucha por el reconocimiento de actores que comparten los

---

<sup>100</sup> EL LIBERAL. “Ejemplo de protesta pacífica”. 3A. 19 marzo 2009.

<sup>101</sup> Para Tilly, los actores presentes en la contienda están hechos de redes que despliegan historias, culturas y vínculos colectivos parcialmente compartidos con otros actores. Estos actores casi

mismos intereses y que culturalmente expresan una variedad de identidades y reivindican su derecho al trabajo, lo cual los convierte en actores políticos. En otras palabras, se trata de actores que usan el poder local, para frustrar la implementación de una política que les impide permanecer en la calle y en la plaza. Se trata de una resistencia que, como muchos teóricos de la acción colectiva señalan, no sólo se sustenta en sí misma, sino que requiere de la apertura de *la estructura de las oportunidades políticas*<sup>102</sup>.

Para finalizar, la principal motivación de los actores que deciden unirse y colaborar es el deterioro generalizado de la malla vial, el cual logra agrupar varios actores como conductores, comerciantes, transportadores y habitantes. A pesar de que el grado de coordinación requiere de menos acuerdos para la cooperación y organización de la acción, es el interés más compartido entre los actores sociales.

En el 2009, comerciantes y habitantes del barrio Valencia, bloquearon las vías con guadas y carteles referentes a la falta de presencia institucional. La acción que tuvo como fin llamar la atención de las autoridades frente al deterioro de la malla vial debido al constante tráfico de buses, colectivos y tractomulas, se tomó también con la intención de proteger las casas.

[...] Así, comerciantes del sector y propietarios de ocho casas con daños similares, piden se adecúe la calle lo antes posible y se controle de manera más efectiva el paso de tráfico pesado por el sector, pues según indican, su posición no es en contra del desarrollo, sino a favor de respuestas efectivas. Reclaman además la presencia de los funcionarios del Consorcio Estyma, encargado de la construcción del puente 'Deprimido', [...] ya que ellos son los encargados de establecer el manejo vial en el sector y en consecuencia son también responsables de la situación. Alan Muñoz, Interventor Social del [...] Consorcio, dijo que esta situación se sale de su control, por cuanto, ellos no han realizado ninguna actividad ahí, e indicó que los encargados de dirimir el conflicto son [...] las secretarías de Tránsito e Infraestructura Municipal. Aseguró además que otra característica que incrementa la problemática es que los conductores en Popayán no respetan las normas de tránsito, aclarando que la carrera 14 no está habilitada para la circulación de tráfico

---

nunca se describen a sí mismos como redes compuestas, sino que, al contrario, presentan denominaciones colectivas. TILLY, Charles. *Violencia...*p.53.

<sup>102</sup>Para Sidney Tarrow: "Los cambios más destacados en la estructura de oportunidades políticas surgen de la apertura del acceso al poder, de los cambios en los alineamientos gubernamentales, de la disponibilidad de aliados influyentes y de las divisiones dentro de las elites y entre las mismas. Las estructuras del Estado crean oportunidades estables, pero son las oportunidades cambiantes en el seno de los Estados las que ofrecen las oportunidades que los interlocutores pobres en recursos pueden emplear para crear nuevos movimientos". TARRROW, Sidney. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial, Madrid, 1997.p. 50. i

pesado más de tres toneladas pues para ellos se dispuso la Variante, tal como lo sustentan decretos de la Secretaría de Tránsito. [...] <sup>103</sup>.

Una característica importante para el consenso en la movilización de los diferentes actores, es la falta de presencia institucional. Es claro que en la ciudad existe un grave problema en la planificación de las obras. Por un lado, hace falta mayor acuerdo entre las Instituciones; por otro, mayor control para el cumplimiento de las normas de tránsito.

Así pues, los grupos de actores sociales construyen acciones que requieren de un grado de cooperación y movilización que varía según las incidencias de la problemática, la identificación y reconocimiento de ese problema, y el balance entre el costo y beneficio, que evalúan los asociados en el momento de emprender las acciones <sup>104</sup>. No obstante, encontramos que quienes más desarrollan grados de cooperación en la ciudad, son los actores que intentan construir pequeños lazos de identidad a partir de los espacios en donde confluyen variadas problemáticas. Vemos, además, que para cada grupo de actores aliados es importante la construcción de una definición conjunta sobre espacio público. De esta forma, es más probable que se establezcan alianzas en sectores de la ciudad donde los conflictos de intereses afectan el uso y disfrute del espacio público.

En resumidas cuentas, el proceso de formación de la estructura interna de los actores en el escenario local, está relacionado con las características de las acciones que emprenden, es decir, los factores que indican su pertenencia al mismo grupo se encuentran condicionados por la capacidad para actuar, los recursos disponibles para hacerlo y el carácter de las transacciones con el gobierno. De este modo, el proceso mencionado es inherente a la construcción de ciudadanía.

Así por ejemplo, los elementos que diferencian a los pobladores de los demás actores (comerciantes informales, formales), es que carecen de suficientes recursos para organizar y coordinar acciones que impliquen un costo político alto. Esto se debe a que los vínculos colectivos que se establecen entre los habitantes son débiles, a causa de las pequeñas redes de actores que se construyen en el interior de cada barrio. Sin embargo, el peso de las acciones es un indicio que deja en evidencia que las demandas de los habitantes, rebasan la capacidad de respuesta por parte del Estado.

---

<sup>103</sup> EL LIBERAL. “Con presión no trabajamos’: Vías de hecho ante falta de soluciones”. 3A. 24 junio 2009.

<sup>104</sup> Según Sidney Tarrow “[...] la coordinación no depende tan sólo de rasgos estructurales de la sociedad, como las redes e instituciones sociales, sino de la confianza y cooperación que se generen entre los participantes merced a los presupuestos compartidos o, por emplear una categoría más amplia, de los marcos de acción colectiva que justifican, dignifican y animan la acción colectiva”. TARRROW, Sidney. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial, Madrid, 1997. p. 57.

De este modo, podemos decir que los habitantes construyen una ciudadanía limitada, en tanto sus conductas vuelven latentes su condición de actores excluidos. Por un lado, los procesos de segregación y marginación social se expresan simbólicamente en el contenido de las acciones colectivas. Por otro, la exclusión conlleva a generar conductas de rechazo y repudio voluntario frente a las formas de acción política tradicional.

En este orden de ideas, no podemos hablar de estructura interna en el caso de los pobladores; más bien, las asociaciones barriales y comunitarias poseen imprescindibles recursos para la construcción de ciudadanía, pero éstos no gozan de la suficiente legitimidad institucional para ser utilizados. Ahí radica la diferencia sustancial con los otros actores. Las Asociaciones sirven para observar cómo complementan y reflejan el papel que desempeñan sus acciones con las realizadas por parte de los habitantes. Así, vimos cómo los presupuestos compartidos de los actores se desarrollan en torno a las graves incidencias de los lugares más problemáticos de la ciudad. Entre quienes desarrollan una mayor disposición para la cooperación, se encuentran los habitantes, las asociaciones barriales y comunitarias, y los comerciantes formales.

Finalmente, los comerciantes informales y formales comparten una característica: la capacidad de hacer previsible los intereses que despliegan, es decir, las acciones demuestran unos marcos de intereses definidos. Por esta razón, es probable que tengan más capacidades para innovar en los márgenes de las acciones. Por un lado, las redes de actores que agrupan los comerciantes formales poseen la habilidad de acaparar las oportunidades y crear vínculos compartidos para organizar las acciones. Entonces, los comerciantes informales se caracterizan por la posición estratégica que adquieren al generar desigualdades frente a otros actores. Por otro lado, la característica determinante de los comerciantes formales es la invención de posibles marcos de acción colectiva, la cual a pesar de no lograr la intensidad requerida, se desarrolla en contra de las desigualdades que generan las acciones y oportunidades que benefician al sector informal.

De acuerdo con los elementos expuestos arriba, la construcción y reivindicación de ciudadanía está atravesada por los diferentes procesos que desarrollan los actores con múltiples miradas sobre lo público. En este sentido, cada actor tiene una relación con el espacio público que va desde la satisfacción de intereses inmediatos, conductas individualistas o actividades que desconocen la existencia de los demás actores locales hasta el aprovechamiento económico de los espacios. Una revisión minuciosa de las acciones nos demuestra que la ciudad se encuentra segregada, es excluyente, los mecanismos de movilización política con altos costos son escasos, excepcionalmente, si se trata de acciones que se despliegan con el objetivo de defender el interés privado. Existe una relación proporcional entre las acciones colectivas ciudadanas y el buen uso de los bienes públicos. En la medida que los ciudadanos sean activos políticamente, se

desarrollarán acciones en torno a la búsqueda de una noción del bien común expresada en los bienes colectivos.

## 2.7. Actor contendor.

Para continuar con el análisis, es importante describir los actores contendores, aquellos sobre los que recae la acción colectiva. El actor contendor es fundamental para entender contra quién se plantean las reivindicaciones, en especial el lugar que ocupa el Estado en las demandas o acciones colectivas de los diferentes grupos de actores. Aunque la relación de las lógicas presentes, dentro de los grupos, es una forma particular de acercarse a la realidad, es fundamental advertir que la relación que se aborda aquí es compleja. En este sentido, este lado de la línea divisoria implica prescribir un conjunto de relaciones al identificar quién es desencadenante y quién es contendor. Esta consideración puede excluir otra serie de aspectos manifiestos en las acciones.

Dentro del grupo de actores que componen esta variable son: El Estado<sup>105</sup>, los pobladores urbanos, los transportadores, los comerciantes<sup>106</sup>, las asociaciones barriales y comunitarias, las empresas de servicios públicos<sup>107</sup> y otros actores<sup>108</sup>. De esta forma, algunas diferencias resultan de la agrupación de categorías para actores contendores, comparada con las que establecimos y definimos en los actores desencadenantes.

**Gráfico No. contendor**



## 3. Actor

<sup>105</sup> Agrupa el nivel nacional, departamental y local.

<sup>106</sup> Los comerciantes formales informales comparten una característica: conformar el sector de la economía constatado por la oferta e intercambio de bienes y servicios. Agrupamos tanto las actividades reconocidas o reglamentadas como las que se realizan ilegalmente.

<sup>107</sup> Las *Empresas de servicios públicos* se caracterizan porque poseen una estructura organizacional que les permite un suministro eficaz y eficiente mediante la optimización de procesos de generación, distribución y comercialización del servicio, con el objetivo de alcanzar altos índices de rentabilidad.

<sup>108</sup> Esta categoría agrupa a los contratistas, bancos, constructores, instituciones como la Escuela Taller y la Junta Permanente Pro Semana Santa y algunas ONG's.

Fuente: Elaboración propia, El Liberal.

Ahora bien, como lo muestra el gráfico No. 3, más de la mitad de éstas van dirigidas al Estado con el 73.9%. La categoría No Aplica (NA), arrojó un resultado del 14.9%, el cual no se refiere a ningún tipo de actor debido a la dificultad de precisarlo<sup>109</sup>. Más adelante encontramos que los ciudadanos recibieron el 5.3% de las acciones,. En último lugar, aparecen los comerciantes formales e informales (1.5%), otros actores (1.7%), los transportadores (1.3%), las empresas de servicios públicos y las asociaciones barriales y comunitarias

Teniendo en cuenta que Estado es el actor sobre el cual recaen en su mayoría las demandas, varias anotaciones sí deben señalarse. En primer lugar, es clara la incapacidad del gobierno local<sup>110</sup> en dar respuesta satisfactoria a las demandas ciudadanas<sup>111</sup>. Cabría preguntarse, entonces, ¿los ciudadanos realmente mantienen unas relaciones generalizadas con los agentes del gobierno?<sup>112</sup>. No, no sucede así. De alguna forma, este resultado refleja también la poca legitimidad del Estado, el descreimiento de sus instituciones y el distanciamiento de la política si tenemos en cuenta que el gobierno local es la instancia local más descentralizada del Estado, la más accesible a los gobernados. Al respecto, una columna realizada por un líder de opinión del Liberal, halla relación con el anterior argumento:

[...] Popayán ha estado sumida en el desgreño por la ineptitud y la corrupción de su dirigencia [...] De allí que la ciudad esté a la deriva, sin progreso ¿Cuáles son las causas? La vergonzosa cohabitación entre alcalde y concejales; entre el alcalde y órganos de control. ¿Cual control? No existe, porque se eligen con las mismas prácticas clientelistas: componendas y jugosas reparticiones burocráticas y contractuales [...] En tanto que, los ciudadanos carecen de un defensor auténtico de sus intereses [...] esas relaciones incestuosas terminan deformando la política y alejan a las instituciones de la ciudadanía [...] Y falta más, líderes que buscan el bien particular en la "francachela" de puestos y contratos, son un verdadero lastre para la ciudad. No hay esperanza alguna para desmontar ese viejo régimen clientelista que todavía impera. No han sido eficaces los cambios normativos y conceptuales. Aunque es posible que muera lentamente. Cada vez la gente vota menos ante la frustración por los desmanes de la politiquería [...] En la alcaldía hay corruptela, por el nepotismo que consiste en situar a sus

---

<sup>109</sup>Es en los trabajos periodísticos y en las columnas donde la identificación del actor contendor no coincidía con la definición sobre actor contendor que aquí desarrollamos

<sup>110</sup> A pesar de que incluimos todas las instancias del gobierno, hacia quienes se dirige, casi en su mayoría, la acción contenciosa es la Administración local, en especial a los diferentes alcaldes y secretarios.

<sup>111</sup>La crisis del Estado que hoy conocemos está relacionada, con una ruptura del equilibrio del modelo liberal del Estado debido a la complejidad de la sociedad y a la diversificación y ampliación de sus intereses, hasta un punto en el que la capacidad del Estado de sintetizar y administrar esos intereses se ve desbordada. La crisis del Estado, es de este modo, una crisis de democracia.

<sup>112</sup>Cuando hablamos de relaciones generalizadas nos estamos refiriendo al control efectivo de las acciones y los recursos del gobierno.

parientes próximos en puestos clave. Es un solo ejemplo de la asfixiante democracia por la nula fiscalización pública.<sup>113</sup>

En este sentido, afirma Manuel Castells, “las relaciones Estado central-Municipio son el indicador más claro de las relaciones generales entre el Estado y la sociedad civil”<sup>114</sup>. A partir del carácter político del anterior argumento, Castells distingue entre crisis municipal y crisis urbana. La crisis municipal es la que más se ajusta con las características de Popayán, pues se relaciona con los factores de orden político como los intereses de los grupos dominantes en el poder, la dependencia política con respecto al gobierno central y la más importante, el clientelismo. La solución a esta crisis política, según Castells, es una recomposición de las fuerzas políticas y un cambio de las conductas en el manejo del gobierno local.

## **2.8. MOTIVACIÓN DE LAS ACCIONES: CLASIFICACIÓN DE LOS TEMAS DE LAS DEMANDAS.**

Los temas de las acciones hacen referencia a las demandas de los actores sociales y sus intereses. En otras palabras, este capítulo se refiere a los problemas del espacio público. Consideramos importante agruparlas de acuerdo con los siguientes temas: infraestructura, usos del espacio público, administración del espacio público, seguridad, cultura ciudadana, transporte, medio ambiente y otros temas. Vale la pena resaltar que esta categoría es importante dentro de las acciones colectivas porque demuestra el grado de insatisfacción de los actores sobre un problema del espacio público, ya sea de carácter físico o intangible.

El primer tema, *Infraestructura*, agrupa las demandas de la población relacionadas con el desarrollo, atraso o carencia de obras de infraestructura vial, transporte y recreación. El segundo tema, *Usos del espacio público*, hace referencia a las acciones de ciudadanos que se muestran en contra de determinadas conductas en los habitantes quienes buscan la satisfacción de intereses individuales al violar el derecho igualitario al espacio público<sup>115</sup>.

Por su parte, *Administración del espacio público* agrupa las acciones de los ciudadanos en pro de la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público. Asimismo, incluimos las reacciones de los ciudadanos en contra de políticas para controlar y recuperar el espacio público realizadas por el Estado. Sobre el tema *Medio ambiente* hacemos alusión a los procesos de control, defensa, y recuperación que realizan los ciudadanos a las áreas para la

---

<sup>113</sup> DORADO, Horacio. “Prácticas clientelistas y el control”. En: El liberal, 22 febrero de 2007. p. 6A.

<sup>114</sup> CASTELLS, Manuel. La ciudad y las Masas. Alianza Editorial, Madrid, 1985. p. 20.

<sup>115</sup> Cualquier tipo de invasión al espacio público hacen parte de este tema. Algunos de estos son: la invasión por parte de vendedores ambulantes, el consumo de drogas en los parques y plazas, las construcciones que invaden los andenes y las vías, la invasión de terrenos como zonas verdes o zonas de protección, entre otras.

preservación y conservación del sistema orográfico, del sistema hídrico, de interés paisajístico, recreativo y ambiental de la| ciudad.

Posteriormente, encontramos los temas sobre *Transporte* que agrupan los problemas de movilidad que tienen un impacto sobre el espacio público, entre ellos, las reacciones a medidas para la organización del transporte público y el tránsito de vehículos de carga pesada. Por otro lado, *Cultura ciudadana*, agrupa las actitudes, percepciones y valores presentes en el comportamiento de los ciudadanos con el objetivo de consolidar una cultura por el respeto y reconocimiento del espacio público<sup>116</sup>.

En cuanto al tema *Seguridad*, agrupamos dos tipos de acciones: la inseguridad y seguridad ciudadana. Por un lado, la inseguridad es ocasionada por los conflictos que se producen frente al uso del espacio público, específicamente hacemos referencia a los conflictos generados por el incremento de actividades ilegales en los espacios de encuentro y articulación urbana. Por el otro lado, está la seguridad que agrupa los operativos de seguridad y vigilancia que implementan los ciudadanos. Por último, la categoría *Planeación y gestión local* agrupa un conjunto de temas relacionados con los instrumentos de planificación utilizados en Popayán<sup>117</sup>.

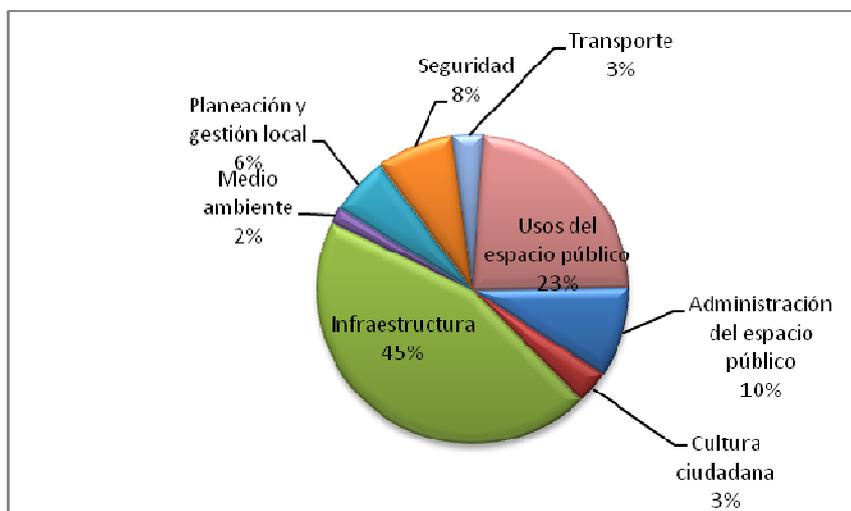
Ahora bien, ¿cuáles temas registran los mayores porcentajes y cuáles los menores? En primer lugar aparece Infraestructura con el 45% (Ver gráfico No. 4). Sin embargo, usos del espacio público y administración del espacio público registran el 23% y el 10%, respectivamente. Dos temas que registran porcentajes cercanos son seguridad con el 8% y, otros temas, con el 6%. Los menores resultados los registran cultura ciudadana (3%), transporte (3%) y medio ambiente (2%).

---

<sup>116</sup> Encontramos acciones que van desde la implementación de programas que motiven a la comunidad a lograr una transformación del entorno urbano, actividades de coordinación y promoción con las autoridades locales para el buen uso del espacio público y prevenir su deterioro; la realización de campañas cívicas y educativas para defender, recuperar y proteger el espacio público; las jornadas lúdicas, artesanales y culturales con el objetivo de integrar a una comunidad en torno a un interés común, por ejemplo, la recuperación de un espacio como un parque o una vía; la generación de espacios de diálogo y concertación para fortalecer el sentido de pertenencia hacia los temas de ciudad, a través de la consolidación de los liderazgos comunitarios y el mejoramiento de las organizaciones sociales, y, el seguimiento y desarrollo a propuestas de mejoramiento como obras de infraestructura y reubicación de vendedores ambulantes

<sup>117</sup> Estos temas incluyen: El Plan de Ordenamiento Territorial, La ley 550 de Reestructuración de pasivos, Los Planes de Desarrollo Municipal, la importancia de la gestión municipal de los alcaldes, las características generales de la ciudad, de sus habitantes, y las principales transformaciones, entre otros.

**Gráfico No. 4. Motivación de las acciones**



Fuente: Elaboración propia, El Liberal.

De acuerdo con los resultados encontrados, si tenemos en cuenta dos problemas como el de infraestructura y usos del espacio público, podríamos decir que la complejidad de las demandas, la diversificación y ampliación de los intereses evidencia la incapacidad del Estado para sintetizarlos y administrarlos. Por un lado, el problema con la infraestructura de la ciudad deja claro por lo menos dos aspectos: en primer lugar, las aspiraciones de los ciudadanos muestran un reclamo constante de insatisfacciones físicas de condiciones adecuadas del espacio, pero muchas veces estos intereses no se corresponden con los grandes intereses generales de beneficio colectivo<sup>118</sup>. En segundo lugar, la manifestación de los habitantes en problemas de infraestructura implica un costo político demasiado bajo frente a la necesidad del mantenimiento satisfactorio de los espacios. De cierta forma, se organiza una acción limitada para conseguir vías, andenes y parques. Tales acciones suponen una negociación con las autoridades que puede llegar a pasar de un tono reivindicativo hasta cierto grado de incorporación al sistema político.

Por otro lado, el tema usos del espacio público se considera centro de los conflictos ya que revelan diferentes tipos de invasión de éste, que se originan en la ciudad y sobre los que no hay ningún tipo de control. Así mismo, es visible que los

<sup>118</sup>Un ejemplo de la situación mencionada: La decisión de pavimentar una calle u otra, es un problema que puede estar lleno de dilemas, en cuanto a quienes serán beneficiados en mayor o menor medida. Lo mismo ocurre con la construcción de un puente o un parque, si se tiene en cuenta que la obra beneficiará a un gran conjunto de habitantes pero afectará a algunos comerciantes propietarios de los predios por donde se realizará la obra. La negociación de los predios es un problema que pasa por el pago justo del costo de estos. Muchos procesos pueden desencadenar conflictos si se tiene en cuenta que en una ciudad en donde una infraestructura física esta deteriorada, o el desarrollo de obras es restringido algunas deben priorizarse, y en cierta forma la decisión entre priorizar una obra sobre otra puede dar origen a ciertas desigualdades.

conflictos se originan por intereses opuestos debido a la imposibilidad de armonizar el derecho al libre tránsito y al disfrute del espacio público, frente al derecho del trabajo por parte de los comerciantes.

Pero, otros tipos de usos diferentes a los relacionados con la actividad comercial también son motivo de conflicto entre los ciudadanos, pues, los individuos con regularidad buscan utilizar bienes públicos para realizar diferentes actividades privadas. Entonces, se intenta validar un derecho privatizado sobre espacios que son de todos. Si se asume que esos espacios se han privatizado, lo que hay es una colonización incesante de lo público hacia lo privado. De ello se desprende que las acciones colectivas sobre el uso del espacio público, son una forma de expresar y defender un conjunto de situaciones que provienen de la explotación de intereses privados en lo público que producen un estado generalizado de espacios deteriorados y agotados.

En principio, existe un reclamo directo y constante con el Estado, un proceso de reivindicación de derechos por una presencia efectiva de control y atención de demandas por medio de políticas incluyentes. Sin embargo, no deja de ser llamativo que las acciones relacionadas con la administración del espacio público<sup>119</sup> ocupen el tercer lugar dentro de los intereses de los ciudadanos. De esta forma, debe señalarse que esto ocurre cuando las personas se plantean entre sí reivindicaciones discontinuas, públicas y colectivas con el Estado. Es lo que Charles Tilly llamaría el ámbito de la contienda colectiva, ya que un conjunto de políticas (coercitivas) sobre el control y la recuperación del espacio público producen que un conjunto de personas se resistan colectivamente a éstas.

Finalmente, si tomamos como referencia el concepto sobre democracia de Charles Tilly podríamos decir que el grado de democracia presente en Popayán es casi nulo. Como hemos señalado, los problemas de infraestructura reflejan, por un lado, la falta del control colectivo de los ciudadanos a los recursos del gobierno y por otro, la proporción de violencia colectiva presente en las acciones relacionadas con la Administración del espacio público reflejan un desequilibrio en la incapacidad para regularizar las reivindicaciones de los ciudadanos por medios no violentos, y la mayor disposición de terceras partes a intervenir en contra de la resolución violenta de las disputas. Todo ello resta fuerza a un proceso de construcción democrática y, en consecuencia, de ciudadanía.

De esta forma, los problemas encontrados demuestran un conjunto de situaciones críticas en donde ninguno de los elementos del espacio público determinantes (tangibles e intangibles) está presente. La precariedad de la infraestructura es

---

<sup>119</sup> El conjunto de acciones que se destacan son: los conflictos ocasionados por la implementación de operativos de control y recuperación del espacio público, así como la resistencia a la restricción de cargue y descargue, al igual que al tránsito de vehículos de carga pesada. La instauración de acciones legales y administrativas para el cumplimiento de funciones asignadas al municipio como la administración del uso del espacio público, entre otras.

compatible con la ausencia de cultura ciudadana (usos del espacio público, seguridad, cultura ciudadana). La indiferencia y la desatención permanente por parte de los gobernantes coexisten con la inseguridad, pobreza y desarraigo de sus habitantes. Este panorama demuestra que la cantidad y la calidad del espacio público es un reflejo de la democracia de una ciudad, así como lo exhiben la cantidad de problemas existentes en el espacio público de Popayán. La precariedad con que se construye la ciudadanía evidencia que el camino para fortalecer las prácticas democráticas, cuenta con graves fallas.

## **2.9. LOS REPERTORIOS DE LA ACCIÓN: MECANISMOS DE MOVILIZACIÓN<sup>120</sup>**

Los actores tienen a su disposición un determinado tipo de recursos, la elección sobre el mejor medio de actuación está asociado con varios factores que son estratégicos, en tanto determinan la posición, el grado de coordinación y la legitimidad de las estructuras políticas. El repertorio de la acción está profundamente ligado a las características culturales de una sociedad. Charles Tilly afirma: “El repertorio es, a la vez, un concepto estructural y un concepto cultural [...] no son sólo lo que hace la gente cuando entra en conflicto con otros; es lo que *sabe hacer* y lo que los otros *esperan* que haga”<sup>121</sup>. De modo que los cambios fundamentales en la acción colectiva dependen de grandes fluctuaciones en los intereses, las oportunidades y la organización.

Teniendo en cuenta la definición anterior los repertorios de acción, en esta investigación, hacen referencia a los diferentes tipos de acción y movilización de demandas, reclamos y exigencias sobre un derecho de carácter público relacionado con los problemas del espacio público. Esto nos lleva necesariamente a la discusión sobre la forma en que se resuelven y abordan las transacciones. ¿Hasta qué punto interactúan formas violentas y no violentas en las acciones hacia el Estado, principalmente? ¿Cuáles medios disponibles de actuación se utilizan con más frecuencia? ¿Cómo podemos interpretar esos resultados frente a

---

<sup>120</sup> Vale la pena aclarar que se incluyen tanto acciones de tipo institucional como las no institucionales. En la actualidad, este tema ha sido motivo de varias discusiones respecto al carácter dicotómico sobre la clasificación de las acciones como cívicas, y no cívicas, institucionales y no institucionales. El problema con estas dicotomías es que introducen la problemática sobre las clases peligrosas y esta clasificación contiene una carga ideológica muy fuerte que se refiere a las relaciones coloniales que distingue lo europeo y civilizado de lo bárbaro y no civilizado. Otro problema es la dificultad para trazar con precisión la línea que separa la política institucionalizada y la no institucionalizada. Estos tipos de políticas interactúan y en muchos casos, se convierten en complementarios. Según Mac Adam, Tarrow y Tilly “Las coaliciones, la interacción estratégica y las luchas identitarias están presentes en la política de las instituciones establecidas, tanto como en las disrupciones que suponen las rebeliones, las huelgas y los movimientos sociales” En: McADAM, Doug, TARROW, Sydney y TILLY, Charles. *Dinámica de la contienda política*. Hacer Editorial. 2005. p. 7.

<sup>121</sup> TARROW, Sidney. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial, Madrid, 1997. p.51.

un proceso de reivindicación y construcción de ciudadanía? Todo ello implica un proceso de construcción de relaciones políticas que pasa por las diversas interacciones reivindicativas, y las respuestas a ellas, lo que Charles Tilly llamaría las alteraciones en los repertorios de contienda.

Esta variable es importante porque es central a la hora de determinar el costo de movilización política de los intereses y la relación con la forma violenta o no violenta de resolver las transacciones. En este sentido, identificamos diez categorías entre las que se encuentran: las propuestas, programas y proyectos, los trabajos voluntarios, las reuniones, los procesos administrativos, las acciones jurídicas, las protestas, los pronunciamientos, los trabajos periodísticos, las columnas y otros.

En primer lugar, hay dos categorías similares de acuerdo con la intencionalidad de la acción: las propuestas, programas y proyectos, y los trabajos voluntarios. Estos dos tipos de acción se caracterizan porque promueven procesos de organización y participación comunitaria a través de los cuales se identifican opciones de uso del espacio público que solucionan los conflictos existentes, al tiempo que mejoran la convivencia entre las comunidades vecinales. En otras palabras, son iniciativas ciudadanas que promueven la formación de una conciencia comunitaria. Este tipo de acciones permiten que el espacio público sea revalorado como un lugar vital para el encuentro, la vida comunitaria y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Por un lado, las *propuestas*, *programas* y *proyectos* son un conjunto de actividades organizadas y articuladas entre sí que buscan alcanzar determinadas metas y objetivos específicos. La diferencia entre un programa y un proyecto radica en la magnitud, diversidad y especificidad, de manera que un *programa* está constituido por un conjunto de proyectos. En cambio, los *proyectos* están orientados básicamente a la acción, clasificando y ordenando recursos y arbitrando métodos para alcanzar metas concretas. Las *propuestas* son proyectos generalmente presentados al Estado o ante la comunidad de un lugar específico, con el fin de que se conozcan, se acepten y se tomen las decisiones necesarias para que se puedan llevar a cabo. Por el contrario, los *trabajos voluntarios* se refieren a actividades comunitarias para el mejoramiento del entorno común como la pavimentación de una vía, la limpieza de parques y las mingas comunitarias.

Otro tipo de acción que observamos son las *reuniones*, las cuales entendemos como aquellos espacios de confrontación y concertación caracterizado por un discurso no coercitivo entre ciudadanos quienes intercambian libremente una pluralidad de opiniones alrededor de un problema sobre el espacio público<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> Dentro de las acciones que componen esta categoría se destacan los debates, socializaciones, comités, asambleas, talleres, audiencias y cabildos.

Por su parte, los *procesos administrativos* son solicitudes de interés general presentadas ante las autoridades competentes, generalmente para la restitución del espacio público<sup>123</sup>. En cambio, las *acciones jurídicas* son los procesos judiciales que buscan la protección de los derechos e intereses colectivos. En este caso hacemos referencia a la protección del derecho al espacio público<sup>124</sup>.

También, identificamos las *protestas*, las cuales pueden entenderse como expresiones de oposición e inconformidad que un grupo social ejerce contra el Estado sobre las que se acentúa el sentido de tensión o lucha con el propósito de imponer la voluntad contra la resistencia de la otra parte<sup>125</sup>. Las protestas son utilizadas, en muchos casos, como instrumentos de presión y expresión de un conflicto sociopolítico motivadas por la reivindicación de un nivel mínimo de sobrevivencia a través de demostraciones contra la carencia, la inseguridad o el desempleo<sup>126</sup>. Tal es el caso de las acciones vinculadas con obras inconclusas, invasión del espacio público y protestas por el derecho al trabajo.

De acuerdo con la naturaleza del medio, aparecen las siguientes acciones: los pronunciamientos, los trabajos periodísticos y las columnas. Por un lado, los *pronunciamientos* son las declaraciones publicadas en el Liberal que cuestionan y expresan un problema público relacionado con el espacio público<sup>127</sup>. Así mismo, identificamos, los *trabajos periodísticos* determinados por el constante flujo de información objetiva y subjetiva que incluyen por un lado, la recopilación y distribución de información concerniente a acontecimientos en el entorno<sup>128</sup>; y por otro, los “actos de correlación que incluyen la interpretación de la información respecto al entorno y las prescripciones para la conducta en reacción ante estos acontecimientos”<sup>129</sup>. Esta definición se corresponde con los editoriales. Además, aparecen las *columnas* que tienen la función de detectar y seleccionar acontecimientos locales como su foco de atención con el objetivo de gobernar la opinión pública. Por último, aparece la categoría *Otros tipos de acción* entre los que se encuentran los patrullajes, campañas, veedurías, jornadas cívicas, entre otros.

---

<sup>123</sup>Esta categoría incluye: las querellas, los procesos de desalojo y los derechos de petición.

<sup>124</sup>Esta categoría incluye las acciones de cumplimiento, las de tutela y las populares.

<sup>125</sup>WEBER, Max. *Economía y sociedad*... Fondo de Cultura Económica México, 1944, p 31.

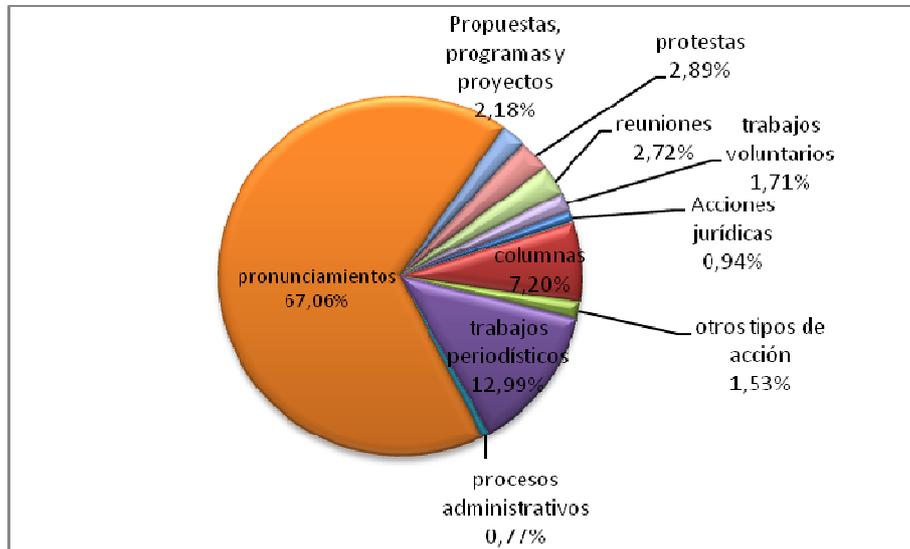
<sup>126</sup>TOURAINÉ, Alain. *Actores y pautas de acción colectiva: formas de movilización*. Ilpes. Santiago de Chile, 1987.p. 125

<sup>127</sup> Ejemplos de pronunciamientos: las denuncias, comunicados, peticiones y las quejas.

<sup>128</sup>Estamos hablando de los reportes, informes y artículos periodísticos.

<sup>129</sup> WRIGHT, Charles. “Análisis funcional y comunicación de masas”. En: MORAGAS, Miguel de (edit). *Sociología de la Comunicación de Masas*. Editorial Gustavo Gili. Barcelona 1979. p. 178.

**Gráfico No. 5. Repertorios de la acción.**



Fuente: Elaboración propia, El Liberal.

Ahora bien, ¿cómo se distribuyen las frecuencias de acuerdo con los tipos de acción descritos?. Según el gráfico No. 5, el primer lugar lo ocupan los pronunciamientos con el 67.06%. El segundo lugar lo ocupan los trabajos periodísticos con el 13% y luego las columnas con el 7.2%. En el cuarto lugar, aparecen las reuniones (2.7) y en el quinto, las protestas con el 2.89%. Posteriormente, las propuestas, programas y proyectos registran el 2.18%. En cambio, los trabajos voluntarios registran el 1.71% de las acciones. En ultimo, con una posición cercana encontramos a la categoría, otros (1.53%), las acciones jurídicas (0.94%) y los procesos administrativos (0.77%).

En primer lugar, podríamos decir que por la naturaleza de la fuente, los pronunciamientos registran en su mayoría las acciones. Sobre la definición acerca de la *disfunción narcotizante* de los mass-media, acuñada por Merton y Lazarsfeld<sup>130</sup>, podríamos decir que existe una relación entre la satisfacción que genera la acción de pronunciarse sobre un tema en el Liberal, y que produce una sensación conformista, frente al costo que implica la organización de una acción coordinada. De alguna forma, los pronunciamientos pueden ser clasificados como institucionales ya que poseen legitimidad social, así como también su función se

<sup>130</sup> El vasto suministro de comunicaciones y el tiempo que las personas dedican a los “productos de los mass-media puede suscitar en las personas tan sólo una preocupación superficial por los problemas de la sociedad y esta superficialidad, enmascara una apatía masiva. La exposición al flujo de información puede servir para narcotizar más bien que para dinamizar al lector. A medida que aumenta el tiempo dedicado a la lectura, decrece el disponible para la acción organizada [...] El ciudadano llega a confundir el *saber* acerca de los problemas del día con el *hacer* algo al respecto.” LAZARSFELD, Paul y MERTON, Robert. “Comunicación de masas...” p. 147.

encuentra consolidada. Estas acciones demuestran la diversidad de temas, problemáticas y sentidos sobre el espacio público.

Aunque el contenido de los trabajos periodísticos y las columnas ya ha sido abordado anteriormente, el peso representativo que muestran, según la gráfica, da cuenta de la importancia con que los temas relacionados con el espacio público y la gestión local de los espacios, son abordados dentro de la agenda setting.

Además, es más importante para los ciudadanos celebrar acuerdos, garantizar la unión y solidaridad a través de propuestas y proyectos (2.28%) que evidencian el trabajo conjunto que existe entre las comunidades. El resultado de las reuniones (2.72%) y los trabajos voluntarios (1.71%) también confirman el argumento anterior. Si comparamos, el resultado de las protestas (2.8%), ésta se relaciona con la poca capacidad de ejercer presión y utilizar un mecanismo de acción social que requiere de un suficiente esfuerzo para movilizar los intereses. La protesta se desencadena principalmente cuando las oportunidades aparecen. En este caso, los decretos de desalojo y los operativos de control y recuperación que se realizan temporalmente, constituyen un incentivo para la movilización por la afectación de intereses privados. En últimas, los ciudadanos están más dispuestos a expresar sus demandas a través de un medio que requiere del uso de un menos costo político.

## **2.10. TIPOLOGÍAS DEL ESPACIO PÚBLICO.**

Una característica fundamental de las acciones colectivas son los tipos de espacios públicos. Teniendo en cuenta los intereses de nuestra investigación, los espacios son tomados aquí como los escenarios en disputa o motivos de reclamo. El espacio público está integrado por una diversidad de lugares y elementos naturales, construidos y complementarios, que cumplen diferentes funciones, todas ellas vitales para su preservación y aprovechamiento. La construcción de las categorías responde básicamente al uso y funcionalidad que caracteriza los espacios públicos. Así pues, los elementos que lo conforman, y que deben ser tenidos en cuenta al momento de establecer una política de recuperación y control del espacio público, son: los espacios de interés general, los espacios para circulación peatonal, los espacios para circulación vehicular, los espacios para encuentro y articulación urbana; y otros<sup>131</sup>.

Así pues, esta categoría demuestra el interés que prevalece sobre los ciudadanos, si es público o es privado. Con esto queda demostrado, si los espacios públicos son para encontrarse o sentirse como iguales o si el espacio es pensado para la

---

<sup>131</sup>MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (2005). *Guía Metodológica, Mecanismos de recuperación del espacio público*. Consultado el 27 de marzo de 2009 en: [http://www1.minambiente.gov.co/prensa/publicaciones/docum\\_especializada/sistema\\_habitacional/guia\\_metodologica\\_5\\_mecanismos\\_recuperacion\\_espacio\\_publico.pdf](http://www1.minambiente.gov.co/prensa/publicaciones/docum_especializada/sistema_habitacional/guia_metodologica_5_mecanismos_recuperacion_espacio_publico.pdf).

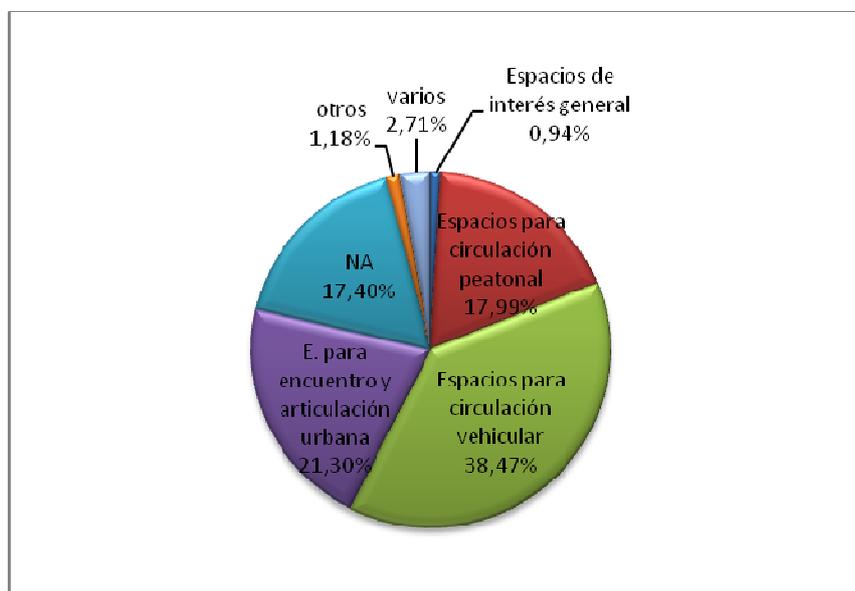
satisfacción de intereses individualistas. La pregunta que guía este subcapítulo es ¿de qué forma la distribución de las frecuencias demuestra la forma cómo los diferentes actores construyen ciudadanía? A partir de ello, pretendemos explicar la relación ciudadanía-democracia.

Los *espacios de interés general* hacen referencia a todas las áreas para la preservación y conservación del sistema orográfico, del sistema hídrico, de interés paisajístico, recreativo y ambiental. Estos espacios conforman la estructura ecológica principal de las ciudades, la cual delimita y condiciona su crecimiento. Además, constituyen una fuente de recursos para las ciudades. El aporte de estos elementos al espacio público va más allá de ser considerados decorativos o paisajísticos, y se posicionan como un elemento determinante en la sostenibilidad ambiental de las ciudades, lo cual exige su mayor valoración. *Los espacios para circulación peatonal* incluyen los andenes, alamedas, vías peatonales y ciclovías; *Los espacios para circulación vehicular* incluyen las calzadas, puentes, zonas viales y zonas de parqueo. Sobre estos dos tipos de espacios podríamos decir que principalmente cumplen la función de facilitar el desplazamiento de personas entre diferentes sectores de la ciudad, por lo que su calidad constituye un factor clave de la productividad urbana.

Por otra parte, *los espacios para encuentro y articulación urbana* son todos los parques urbanos, las zonas de cesión gratuita al municipio, plazas, plazoletas, escenarios deportivos; escenarios culturales y de espectáculos al aire libre, zonas verdes y las plazas de mercado. Estos espacios facilitan el reconocimiento de diferentes ciudadanos, la inclusión y la igualdad. A la vez dignifican la vida en la ciudad, generando seguridad y confianza entre los ciudadanos y facilitando el diálogo y la sana discusión. También éstos son el reflejo del grado de exclusión, conflicto, segregación, marginalidad e inequidad. Finalmente, *otros* espacios hacen referencia a los lugares destinados a la reubicación de vendedores ambulantes como los locales del centro comercial Anarkos, el centro comercial El Empedrado (Idema), la hacienda Chune, entre otros.

En este orden de ideas, ¿cuál es el resultado de las frecuencias y cómo podemos explicar la relación entre la preferencia de los actores desencadenantes sobre un tipo particular de espacio y la forma cómo se ejerce la ciudadanía? (Ver Gráfica No. 6) En primer lugar, el orden de las frecuencias se distribuye así: se destacan con el 39% los espacios para circulación vehicular, luego aparecen los espacios para encuentro y articulación urbana (21%) y el tercer puesto lo ocupan los espacios para circulación peatonal (18%). Es necesario aclarar que un conjunto de acciones no hace referencia a un tipo de espacio público, por lo que la categoría *No Aplica* (NA) incluye estas acciones (17%). En cambio, la categoría *varios* (3%) incluye diferentes tipologías anteriormente descritas. El sexto puesto lo ocupan los espacios de interés general, y *otros* con el 1%.

**Gráfico No. 6. Tipologías del espacio público**



Fuente: Elaboración propia, El Liberal.

Sobre la preferencia de los ciudadanos por los espacios vehiculares podríamos decir por un lado, que para los habitantes es indispensable el mantenimiento de las vías debido a la falta de planificación ya que la mayoría de éstas no son reparadas, sino mucho después de cumplir su vida útil. Por otro lado, es claro que estos espacios generan desigualdad por cuanto las vías sólo benefician al carro particular, así que para los ciudadanos la satisfacción de este interés está por encima de la búsqueda del beneficio colectivo. No obstante, la grave situación vial en la ciudad, empeora con la crisis de invasión, conflicto y desigualdad que se presenta en todos los espacios de encuentro y articulación urbana (parques, plazas y plazoletas). Todo esto sumado a la carencia de espacios de calidad y a la dificultad de acceso a zonas verdes amplias, parques y espacios deportivos para los sectores periféricos de la ciudad constituyen un grave problema social y estructural de la sociedad.

Si parafraseamos a Enrique Peñalosa, “la cantidad y calidad del espacio público es un reflejo del grado de democracia de una sociedad”, la ciudad es escenario de conflictos, en donde la exclusión por la desigualdad y escasez de espacios sin distinción de raza, estrato, condiciones socioeconómicas es una muestra de la falta de democracia. Sin ésta, los habitantes en vez de construir una ciudadanía con bases sólidas, reivindican su condición a partir de una acción limitada y la conciencia de víctima<sup>132</sup>.

<sup>132</sup> Para nadie es un secreto que si se cuenta con un espacio público conveniente, suficiente y que satisface las necesidades de las comunidades, es más fácil prevenir y controlar la violencia; en

Por otra parte, como hemos resaltado anteriormente la pasividad de los actores sociales, en especial de los ciudadanos, es visible también a través de los tipos de acción utilizados. De esta forma, las razones teóricas de la pasividad en la ciudad, según Lefebvre se distinguen por la fragmentación del fenómeno urbano<sup>133</sup>. La fragmentación es atribuida por Lefebvre al extraño bloqueo que frena el pensamiento arquitectónico y urbanístico, así como en la invisibilidad del habitante. Una hipótesis resultaría de este argumento y es que en los espacios públicos de Popayán y la forma como éstos se planifican, hay un desconocimiento de los nuevos actores y de sus necesidades en las zonas periféricas de la ciudad. Esto ocasiona una desfragmentación en el tejido urbano y en el reconocimiento de los actores como iguales, en consecuencia, pertenecientes a la ciudad.

Un asunto que puso de manifiesto la forma cómo el desarrollo arquitectónico frena la imposibilidad de reconocer a los ciudadanos, fue el inicio del proceso de peatonalización del Parque Caldas en el 2007. Sectores tradicionales de la ciudad como, las asociaciones de Arquitectos e Ingenieros de Popayán y del Cauca, la Junta Pro Semana Santa, la Junta Pro Santo Ecce Homo, la curia local y el Concejo Municipal, intentaron por diversos medios expresar (medios de comunicación y cabildo abierto con el Concejo) que esta iniciativa le ocasionaría un gran daño a la zona más importante de la ciudad.

El arquitecto Luis Eduardo Ayerbe, quien actuó como representante de estos sectores señaló que: “El proyecto de Semipeatonalización afectaría, entre otras cosas, el paso de las procesiones y el desaseo tocaría el atrio de la Catedral y el Palacio Arzobispal”. Agregó “la persona que diseñó el proyecto tenía poco conocimiento de la idiosincrasia payanesa. [...] Igualmente, se afectaría el desplazamiento y la movilidad de los peatones”<sup>134</sup>. De esta forma, el proyecto contó con bastantes detractores, quienes demostraron que los valores tradicionales, deben anteponerse a cualquier intento por transformar un espacio cargado de una fuerte connotación simbólica. Estos actores son quienes ignoran que Popayán no sólo es el centro histórico.

En la dinámica de la ciudad, se han sumado innumerables actores sociales que desconocen el significado cultural y simbólico de la Semana Santa, el centro histórico, las paredes blancas y el Parque Caldas<sup>135</sup>. Los nuevos actores reclaman para sí, de acuerdo con sus necesidades, espacios de encuentro y articulación

---

cambio, los espacios desordenados, sucios, contaminados, ruidosos e insuficientes, generan agresividad en quienes los deben usar; mientras que los espacios amplios, limpios, bien diseñados y agradables, invitan a tener actitudes más amables con los demás.

<sup>133</sup> LEFEBVRE, Henri. *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península, Barcelona, 1978. Pp. 20-32.

<sup>134</sup> EL LIBERAL. “Semipeatonalización es cuestionada: Proyecto Destruiría al Parque Caldas”. p. 3A. 4 abril 2007.

<sup>135</sup> URRESTE, José (2008). Entre el tiempo y el espacio, o sobre plazas, campanas e iglesias en Popayán. Consultado el 12 mayo de 2011. En: [www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=22695](http://www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=22695)

urbana en zonas periféricas (21.3%). Sin embargo, como lo plantea José Urreste, la dinámica de nuevos grupos sociales ha generado una nueva centralidad del ocio en lugares como el Centro Comercial Campanario. Según, Oriana Mendoza, Presidenta ejecutiva de la Cámara de Comercio del Cauca:

los comerciantes formales se encuentran en desacuerdo con la peatonalización del parque Caldas porque se tiene la concepción de que la peatonalización del parque Caldas ha traído demasiado caos vehicular y problemas de movilidad. Lo que ha hecho que los payaneses piensen en otros centros comerciales para llevar a cabo sus compras. De manera que el parque histórico y también la Esmeralda se está quedando sin clientes porque es muy difícil llegar al centro, no hay donde parquear, hay muchos trancones, vienes al centro por pura necesidad, sin pensar en comprar X o Y productos. Cuando piensas en compras, el centro está desapareciendo de la mente de los payaneses porque han existido problemas de inseguridad [...] Se está tomando la concepción del centro histórico de no ser visitado, eso ha afectado las ventas y el comercio del sector<sup>136</sup>.

La transformación de la ciudad se puede mirar a través de la generación de nuevas centralidades marcadas principalmente por las lógicas del mercado. Por un lado, las demandas de los habitantes de comunas 8 y 9 se basan en la necesidad de contar con espacios lúdicos de diversión, deporte y encuentro juvenil. Por otro, existen sectores (comerciantes formales, asociaciones de profesionales y concejo) que insisten en que el centro reúna todos los elementos representativos de esta ciudad.

Finalmente, podríamos decir que no hay una fórmula aceptada por todos sobre cuáles son las mejores soluciones a cada uno de estos dilemas de acción colectiva. Y por ello se vuelve muy importante el problema de las respuestas institucionales, los procedimientos y las políticas: ¿Con qué mecanismos, se toman las decisiones urbanas en estas condiciones? ¿Quién las toma? Estos y otros interrogantes harán parte del tercer capítulo.

---

<sup>136</sup> ENTREVISTA a Oriana Mendoza, Presidenta Ejecutiva Cámara de Comercio del Cauca (2008-2011). Popayán, 8 de mayo de 2010.

### **CAPÍTULO III**

## **IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LAS ACCIONES DEL ESTADO.**

*...del número de ciudades imaginables hay que excluir aquellas en las cuales se suman elementos sin un hilo que los conecte, sin una regla interna, una perspectiva, un discurso. Ocurre con las ciudades como con los sueños, están construidas de deseos y de miedos, aunque el hilo de su discurso sea discreto, sus reglas absurdas, sus perspectivas engañosas, y toda cosa esconde otra*  
**Ciudades Invisibles. Italo Calvino**

El segundo capítulo se enfoca en el análisis de las Acciones del Estado y su relación con algunas de las características del análisis de las Políticas Públicas. A partir de un proceso de sistematización y organización de categorías descriptivas teniendo en cuenta algunos sustentos teóricos, se puede decir que el objetivo que guía esta parte de la investigación es describir las principales transformaciones y respuestas del Estado a los retos que impone el espacio público, entre ellos, a las demandas de la población. Se resaltan las intervenciones urbanas en las cuales son importantes las consideraciones acerca del elemento subjetivo del espacio público como escenario de la acción pública en Popayán.

Para ello es necesario, al igual que en las acciones colectivas, identificar y describir las categorías de las que se compone la descripción y análisis de las Acciones del Estado. De esta forma, el presente capítulo se compone de dos partes. La primera se encarga de exponer los elementos conceptuales presentes en el análisis de las políticas públicas. La segunda describe las características de las acciones del Estado a partir de la definición de cada variable así como de las categorías que componen cada grupo de variables y los resultados de las frecuencias para el grupo de categorías construidas<sup>137</sup>.

Finalmente, este repaso de las características y principales cambios encontrados de las políticas nos permite entender de mejor manera la relación entre la forma cómo se resuelven los principales problemas del espacio público y el grado de democracia presente en el escenario local. Entonces, la pregunta que intenta responder este capítulo es ¿cómo las autoridades estatales cooperan para encauzar los problemas del espacio público, y con ello, dar paso a un proceso de construcción de ciudadanía?. Así, al final del texto se presentan unas conclusiones que señalan los resultados más importantes de las políticas y acciones sobre el espacio público en Popayán.

---

<sup>137</sup> Conviene resaltar que las acciones del Estado aquí descritas obedecen a criterios arbitrarios y analíticos. Arbitrarios porque son un recorte de la realidad (Popayán 2002-2009) y analíticos porque asumen el Estado como una Institución apartada de la sociedad.

### 3.1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Las políticas sirven para entender el comportamiento de las instituciones del Estado y de las características de sus acciones. El Estado y sus instituciones pueden ser analizados como organizaciones a través de las cuales los agentes públicos persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales. En teoría, el Estado actúa con autonomía y toma decisiones que se distancian de las demandas sociales. Esta autonomía refleja la configuración de las organizaciones y cómo sus acciones estructuran e influyen tanto en los procesos económicos como en los actores sociales o grupos de interés.

Para André-Noel Roth “la especificidad del Estado y su centralidad, en especial por su pretensión de monopolizar en un territorio determinado el uso legítimo de la violencia física y simbólica, no deben ser admitidas a priori”<sup>138</sup>. Sólo por medio del análisis de la acción, de la capacidad y de los mecanismos de control es que podemos entender la naturaleza del Estado. Así pues, las políticas públicas se convierten en un instrumento utilizado para estudiar el Estado, sus instituciones y las formas particulares de sus acciones.

Las políticas públicas son, de acuerdo con lo anterior, los programas que representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por el Estado, en su voluntad de modificar conductas mediante el constante cambio de reglas de juego. La decisión representa, entonces, la cristalización de la relación de fuerzas entre los distintos actores que intervienen en el proceso de definición de las reglas del juego, según André Roth durante el proceso de decisión:

El número de actores es limitado y selectivo: no entra cualquiera, ni como quiere por lo tanto, la configuración de estos actores es ya reveladora del reparto del poder en el seno del Estado así como del tipo de relaciones y de integración establecidas entre éste y su entorno. De manera que a través del análisis de estos procesos políticos, que legitiman y concretizan la orientación de las políticas públicas, es posible dar cuenta empíricamente del tipo de Estado, de su evolución y transformación<sup>139</sup>.

Desde un ámbito más general, las políticas públicas “reflejan cómo la sociedad y las autoridades cooperan para dar vida y cauce a los problemas de la vida democrática, encontrando para los mismos, los caminos institucionales que permiten que los conflictos y los problemas sean objeto de atención y solución específica”<sup>140</sup>. En esta perspectiva, lo *público* es asumido como un espacio de

---

<sup>138</sup> ROTH, André-Noel. *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Colombia, 2002. p. 18.

<sup>139</sup> ROTH, André-Noel. *Políticas públicas...* p. 20.

<sup>140</sup> UVALLE, Ricardo. *Las políticas públicas en el gobierno de la democracia*. En: RICARDO LEÓN Y RAMÍREZ, Juan Carlos (comp). “Ciudadanía, democracia y políticas públicas”. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006. p. 315.

confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales, donde un cierto grado de pluralidad siempre estará presente en la acción pública.

Así, la construcción de la agenda de políticas es un proceso complejo a través del cual, un conjunto de problemas públicos se consideran pertinentes para ser atendidos por las autoridades gubernamentales. Por lo tanto, la definición de problemas es un primer paso en el que los diferentes actores políticos y sociales, y los grupos de interés, expanden su capacidad de influencia para posicionar cada problema público. De esta forma, entre el conflicto y la negociación se integran los variados temas que componen la agenda.

En este orden de ideas, el *análisis de las políticas públicas* tiene como objetivo la “identificación de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política que busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de estos actores”<sup>141</sup>. Esto se encuentra relacionado con la intención de este capítulo, el cual identifica y describe las temáticas de las políticas, acciones, procesos y respuestas relacionadas con el espacio público. De acuerdo con lo anterior, desarrollamos una definición sobre Acciones del Estado teniendo en cuenta las principales características encontradas en la revisión de prensa.

De este modo, entendemos las *Acciones del Estado* como un conjunto de acciones y decisiones desencadenadas por el Estado, las cuales operan sólo en temas relacionados con los problemas del espacio público. Es preciso considerar dos tipos de acciones, por un lado, aquellas en las cuales el gobierno interviene para aceptar o rechazar las demandas, y por otro, aquellas en las que el gobierno interviene de forma directa al inscribir en la agenda un problema o para darle solución a través de los diferentes mecanismos a su disposición<sup>142</sup>.

En este sentido, observar las acciones del Estado en Popayán, es una manera de aproximarse al grado de consolidación de las prácticas democráticas en el nivel más cercano de relación gobierno-gobernados. Las autoridades locales se han

---

141 LAGROYE, Jean-Jacques. *Sociologie politique*. Presses de la FNSP, Paris, 1991. p. 439. Citado por: ROTH, André-Noel. “Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación”. Ediciones Aurora, Colombia, 2002. p. 15.

<sup>142</sup> Es necesario resaltar que esta definición no es equiparable con la de Políticas públicas porque no todas las acciones encontradas demuestran la capacidad y el interés del Estado para percibir y reconocer los problemas y darles una solución de fondo a través del ciclo de política pública. Más bien a lo que se alude es, en su mayoría, a respuestas institucionales como reacción a las demandas de la población y en otros casos a la presentación de información por parte del Liberal. Así encontramos diferentes tipos de respuesta institucional, no sólo incluimos los problemas que se inscriben en la agenda del gobierno para ser reglamentados y las soluciones anticipadas, sino también hacemos referencia a las respuestas que desvirtúan y se rehúsan a aceptar las demandas que dejan en evidencia un problema en relación al espacio público. Estas últimas pueden ser rechazadas a través del desprestigio y desactivación de la exigencia, y también por medio de la represión y criminalización de la protesta.

transformado al dejar de ser exclusivamente productoras de servicios, convirtiéndose a su vez en productoras de políticas públicas<sup>143</sup>. En la actualidad, el desafío de los gobiernos locales es el de crear un escenario propicio para la generación de acuerdos entre los actores locales. Todo ello, promueve la construcción de redes de actores en torno a la priorización y establecimiento de problemas públicos. Asimismo, implica movilizar a la ciudadanía, al crear las reglas de juego institucionales que permitan a los actores sociales encontrar la confianza y certidumbre en un gobierno democrático. Lo anterior hace más efectiva y legítima la agenda de políticas públicas locales y demuestra el papel central que cumplen los gobiernos locales. No obstante, es necesario observar hasta qué punto existe una apropiación de los problemas sociales por parte del gobierno.

Según Fabio Velásquez, en el caso colombiano la reforma al Estado con la expedición de la Carta Política de 1991, convirtió a los municipios en escenarios de competencia política, al representar el lugar de encuentro más cercano entre gobernantes y gobernados<sup>144</sup>. Asimismo, el municipio resulta ser la instancia política que permite a los distintos sectores de la población, ver representados sus intereses directamente. La reforma otorgó herramientas a los ciudadanos para participar e incidir en los gobiernos locales<sup>145</sup>. Esto ocasionó un cambio en las modalidades de relación entre el Gobierno municipal y los distintos sectores de la sociedad local y obligó a los administradores públicos y a las autoridades a modificar sustancialmente sus conductas<sup>146</sup>. Aunque este proceso contribuyó al desarrollo de cambios en la práctica política institucional, algunos hechos nos permiten demostrar que aún subsisten modalidades de acción y relación que impiden el procesamiento exitoso de las demandas en el espacio local<sup>147</sup>.

De acuerdo con las acciones colectivas y con las acciones del Estado encontradas, las principales problemáticas en la ciudad requieren de la participación de agentes nacionales y departamentales, quienes deben involucrarse para resolver acciones que demuestran la incapacidad tanto de los

---

<sup>143</sup> La descentralización con la ampliación de la autonomía territorial, así como de los mecanismos de participación ciudadana han permitido que el municipio sea capaz de formular políticas públicas acordes con las dinámicas de cada territorio.

<sup>144</sup> La competencia política adquiere un doble sentido. Por un lado, la injerencia o capacidad para participar en asuntos como la definición y destinación de las prioridades de inversión de los recursos. Por otro, los municipios son escenario de las luchas electorales que se gestan en el nivel más descentralizado de la política.

<sup>145</sup> La Constitución Política de 1991 creó mecanismos de participación ciudadana como el cabildo abierto, el plebiscito, el referendo, las Juntas Administradoras Locales y la revocatoria del mandato.

<sup>146</sup> VELÁSQUEZ, Fabio. *Ciudad y Participación*. Editorial Universidad del Valle, Cali. 1997. p. 18.

<sup>147</sup> Varios autores coinciden en señalar que la participación ciudadana –la forma más democrática de acceso al sistema político- se enfrenta a componentes culturales de gran monta (corrupción y clientelismo) y se ha desarrollado en condiciones de creciente desigualdad social (pobreza, exclusión y conflicto armado). Ver: VELÁSQUEZ, Fabio, GONZÁLEZ, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. Fundación Corona. Bogotá 2003.

actores locales como de los gobernantes para mediar los conflictos presentes en el espacio público. De esta forma, la relación que establecen los habitantes de Popayán con las instancias locales, pueden servirnos para explicar las condiciones en que se desarrollan estas relaciones<sup>148</sup>.

### **3.2. CARACTERÍSTICAS DE LAS ACCIONES DEL ESTADO**

El proceso de las Acciones del Estado en Popayán muestra cómo la construcción de un escenario capaz de articular y coordinar en la agenda la diversidad de problemáticas relacionadas con el espacio público, aún cuenta con dificultades para convertirse en una gestión sobresaliente. Dentro de la Agenda local es posible observar cómo el proceso de aprendizaje ha tendido a estancarse en un escenario: el reconocimiento político de las problemáticas. En otras palabras, la construcción de una agenda de políticas sobre espacio público ha sido un proceso inexistente, más bien se trata de llevar a cabo las acciones que por obligación constitucional y judicial, hay que atender. En este escenario, el proceso de construcción reflexiva y deliberativa de una agenda de políticas, es precario. Se atienden las demandas más inmediatas en la medida de las posibilidades de cobertura de los recursos que llegan del Gobierno nacional. Las decisiones son tomadas exclusivamente por la Administración local con una visión operativa y limitada en el tiempo. Sin embargo, el contexto en el que se lleva a cabo la gestión local 2002-2009 ha venido transformándose, requiriendo y exigiendo de la Administración local una mayor capacidad de acción.

En el caso de los temas de la agenda sobre el espacio público, podríamos decir que todos ellos tienen relación entre sí; son complejos en la medida que se encauzan a través de variados procesos institucionales. Su principal característica radica en que se debaten entre el conflicto y la negociación al ser expresiones de pluralidad que se formaliza a través de los diferentes tipos de respuesta institucional, por medio de las instancias que deciden las acciones del gobierno.

A continuación, presentamos las categorías que componen una aproximación a las características de las acciones del Estado sobre la forma en que administra el espacio público. En este sentido, la pregunta que guía este capítulo es ¿cuáles son las características de las acciones del Estado, de acuerdo con la forma como administra, regula y controla la función y uso de los espacios públicos?. De ahí surge una pregunta más ¿Es posible pensar el proceso de arriba hacia abajo? Así este capítulo se divide en: (1) las acciones del Estado en el tiempo, (2) los actores gubernamentales desencadenantes, (3) Los niveles de responsabilidad y acción del Estado, (4) actor referente, (5) los temas de la agenda pública, (6) los recursos

---

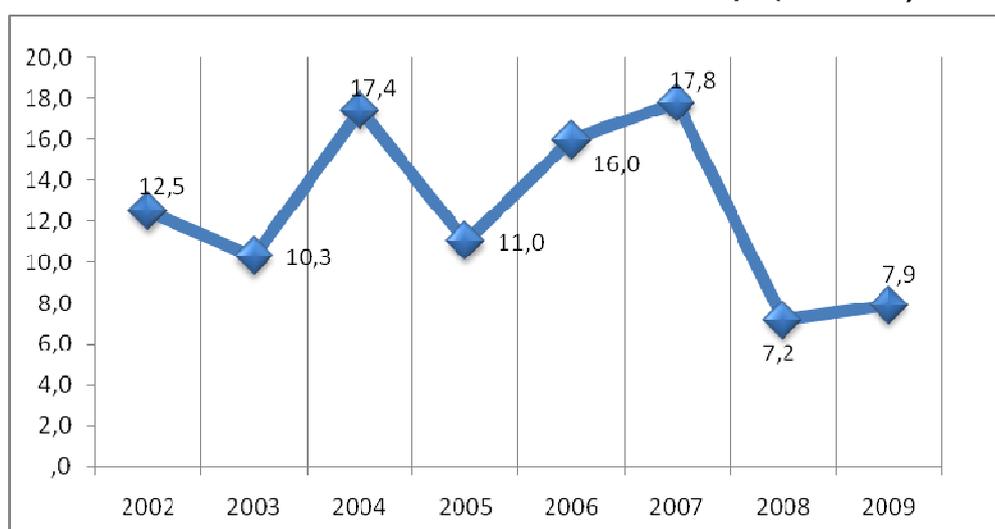
<sup>148</sup> El caso más sonado ocurre en El Empedrado en donde los habitantes han tenido que recurrir a diferentes instancias (Tribunal Contencioso Administrativo y el Consejo de Estado) para la atención de problemáticas de tránsito, infraestructura, ambiente y reglamentación de usos de suelo. Asimismo el Ministerio de Cultura también ha ejercido presión sobre la Administración Municipal para la recuperación del sector histórico.

gubernamentales y (7) las tipologías de espacios públicos presentes en la acción pública. Es necesario señalar que el conjunto de acciones descritas hacen parte de las registradas en el diario El Liberal, lo que puede significar un sesgo en la información, asunto que no invalida los resultados encontrados.

### 3.2.1. LAS ACCIONES DEL ESTADO EN EL TIEMPO 2002-2009

La distribución de las frecuencias para las acciones del Estado por años muestra algunos ascensos y descensos. Los ascensos más altos se encuentran en el 2004 (17.4%) y el 2007 (17.8%). Durante el 2004, la Administración Municipal desarrolla una serie de reuniones con el objetivo de concertar la reubicación de los vendedores ambulantes del Anarkos y La Esmeralda. Al mismo tiempo, la Administración Municipal impulsa la política de recuperación y control con la Policía para desalojar a los vendedores del centro histórico, principalmente.

**Gráfico No. 7. Las acciones del Estado en el tiempo (2002-2009)**



Fuente: Elaboración propia, El Liberal.

En el 2006 (16%), se inicia el largo proceso de semipeatonalización, comienzan las obras para construir el centro comercial El Empedrado, antes Idema, un espacio para los vendedores ambulantes del centro histórico. Asimismo, se mantienen las acciones coercitivas como los operativos de control, los desalojos y los patrullajes, los cuales tuvieron el objetivo de vigilar los usos del espacio público. En este caso, las acciones se dedicaron exclusivamente a recuperar a la fuerza los espacios públicos ocupados por el comercio informal y ejercer el control de consumo y expendio de sustancias psicoactivas.

Durante el 2007, la mayoría de las acciones estatales se caracterizaron por el uso de los pronunciamientos para responder a las inquietudes presentadas por parte

de los ciudadanos. Este ascenso coincide con el inicio del gobierno municipal de Víctor Ramírez, en el que se asumen un conjunto de decisiones y se retoman procesos atrasados como el desembolso de recursos para la solución del estado de la malla vial. Además, se da continuidad a las acciones de recuperación y control del espacio público en varios lugares de la ciudad<sup>149</sup>.

Finamente, en los demás años no se destacan avances en las políticas. Así, en orden descendiente encontramos que el 2002 registra el 12.5% de las acciones, seguido del 2005 con el 11%, el 2003 con el 10.3% y la concentración más baja se encuentra en el 2008 (7.2%) y el 2009 (7.9%). Sobre las características de las acciones en estos años, se expondrán con más detalle a lo largo de este capítulo.

### 3.2.2. AGENTE GUBERNAMENTAL DESENCADENANTE<sup>150</sup>

Para entender el desarrollo de las acciones del Estado, es fundamental explicar el papel y la posición que caracteriza a los diferentes agentes que intervienen en dicho proceso. Los agentes gubernamentales se convierten en el punto de partida para explicar la naturaleza del Estado. Es una relación de carácter vertical, desde arriba hacia abajo, que abarca las funciones legales que cumplen las diferentes Instituciones en el plano nacional, departamental y local. Además, cuestiones como ¿quiénes actúan? y ¿en qué forma legitiman y concretizan las políticas?, nos llevan a plantear otra serie de definiciones que se apartan de la institucional y permiten recoger su expresión en términos prácticos.

En este orden de ideas, entendemos a los agentes gubernamentales como las diferentes instituciones del Estado y sus representantes, quienes actúan para responder, impulsar y emprender una acción política en torno a un problema sobre el espacio público. Para la construcción de categorías fue necesario repasar a fondo la estructura del Estado y construir una definición alterna de acuerdo con el papel, la posición y las características de las acciones que cada agente emprende. Todo ello con el fin de establecer las características generales de los agentes del Estado y agruparlos según la intensidad de apariciones e importancia en el desarrollo de políticas a favor del reconocimiento del espacio público en Popayán como un problema social. Teniendo en cuenta la estructura orgánica del Estado, fue necesario distinguir: el ejecutivo, el legislativo, la rama judicial, los órganos de

---

<sup>149</sup>EL LIBERAL. “Secretaría de Gobierno retoma temas polémicos” p. 3A. 16 enero 2007  
EL LIBERAL. “La recuperación del espacio público es una prioridad para la Alcaldía”. p. 3A. 22 mayo 2007.

<sup>150</sup> Como se advierte utilizamos el concepto de “agente”, en vez de “actor”. El agente es reproductor del orden, desarrolla acciones que tienen incidencia y en consecuencia, éstas son capaces de modificar las estructuras. En otras palabras, el agente reproduce una serie de prácticas establecidas por las estructuras y al reproducirlas contribuye a la modificación de las mismas. Así, el agente adquiere un doble carácter: de **posición** dentro de un campo político y de **disposición** para moverse a partir de una serie de estrategias.

control, la fuerza pública, las Instituciones autónomas, los establecimientos públicos y las entidades financieras.

De este modo, el *Ejecutivo* es la rama a la que le corresponde ser la máxima representante del Estado, al ejercer la dirección política de éste y desempeñar acciones como las políticas atinentes con base en las funciones de su dependencia, dirigir las actividades administrativas y garantizar el cumplimiento y ejecución de la ley<sup>151</sup>. No obstante, encontramos que al observar las acciones en las que el Ejecutivo interviene, la posición cambia. Es decir, hay una excesiva concentración de acciones y políticas, aunque no se garantiza el cumplimiento de las normas. En este sentido, el Ejecutivo agrupa un conjunto de agentes que llevan a cabo la mayor parte de las acciones políticas, relegando el papel de otras instancias. El alto grado de participación en las acciones que ocupan, es reveladora de la autonomía y la concentración del poder. La forma cómo el Ejecutivo resuelve los conflictos, cuya posición en el escenario local consiste en la intervención directa sobre asuntos del espacio público —presupuesto e inversión en vías y control a la invasión del espacio público— demuestra el acaparamiento de responsabilidades en torno a las funciones que cumple en la ciudad.

A los *cuerpos colegiados de decisión pública* les corresponden ejercer el control político a la rama ejecutiva, así como participar en los planes y programas municipales y formular propuestas de inversión. Sólo encontramos agentes en el nivel local: el Concejo y las Juntas Administradoras Locales. Los agentes que conforman esta categoría carecen de la capacidad para ejercer una función deliberativa que represente los intereses de la mayoría, así como de ejercer control sobre el Ejecutivo. La ampliación y mejoramiento de los canales de representación menoscaban o impiden una adecuada conformación para el efectivo desarrollo de las funciones del mismo.

Por su parte, la rama *Judicial* es la encargada de administrar la justicia al hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagradas en la ley<sup>152</sup>. Los diferentes agentes pertenecientes a la Administración de Justicia ocupan una posición dual en el espacio público. Esta posición está determinada por la capacidad para responder a las presiones ejercidas por parte de múltiples sectores de la sociedad, especialmente de aquellos habitantes pertenecientes a los lugares más afectados de la ciudad. Así, los agentes de la rama Judicial establecen dos tipos de relaciones. Por una parte, una relación interestatal al someter decisiones determinantes que el Ejecutivo relega o incumple. La segunda posición se relaciona con la disposición de los agentes para intermediar una

---

<sup>151</sup> Dentro de esta categoría aparecen: La Presidencia de la República, el Ministerio de Cultura, Transporte y Defensa, DNP, Inviás, el Gobierno departamental y la Administración Municipal.

<sup>152</sup> Los actores encontrados que pertenecen a esta categoría son: el consejo de Estado, los juzgados del circuito, el tribunal contencioso administrativo y, el juzgado quinto y tercero civil municipal.

relación de conflicto y establecer las reglas de juego entre el Estado y la sociedad civil.

Por su parte, los *órganos de control*, se encargan de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación<sup>153</sup>. Las funciones incluyen el control financiero, de gestión y de resultados. A pesar de que el sistema político considera que los órganos de control son importantes para la fiscalización de la gestión estatal, encontramos que su papel desconoce la importancia del espacio público. Así, los agentes que controlan a las demás instituciones estatales, tienen poca capacidad para contribuir al desarrollo de estrategias coordinadas en la búsqueda de soluciones que enfrenten los conflictos generados en el espacio público.

Frente a las polémicas que suscita el proceso de inversión y gestión de recursos en vías y espacios públicos de recreación, la disposición de los agentes de control para observar el lento proceso de destinación y ejecución, deja en evidencia, por lo menos, dos aspectos. Primero, aún falta mucho para que los agentes de control ocupen una posición significativa de acuerdo con las funciones con que fueron creadas. Segundo, la ausencia de acciones de control inhibe la modificación de la estructura del poder local.

Otro actor significativo en el desarrollo de acciones sobre el espacio público y relacionado con el carácter conflictivo de su funcionalidad, es la *Fuerza pública*. Según Charles Tilly, la fuerza pública es un grupo de agentes cuya facultad es especializarse en el uso de la violencia legítima, con lo cual logra el control de mayores medios de coerción y el conocimiento extensivo sobre su utilización<sup>154</sup>. En las acciones del Estado, la posición que alcanza esta Fuerza es central, toda vez que establece la forma cómo se piensa el espacio público. La disposición de los agentes se define en torno a la reproducción de prácticas sistemáticas y operativas que tienen como objetivo actuar en función de un conjunto de órdenes esporádicas, disfuncionales y arbitrarias emitidas por parte del Ejecutivo.

Las *Instituciones autónomas* son aquellos órganos encargados de ejercer funciones descentralizadas y cuyo orden de asociación no se encuentra impuesto por alguien fuera de la misma<sup>155</sup>. La disposición de los agentes autónomos del Estado se encuentra definida por la ejecución de acciones que van desde la aprobación hasta la desaprobación de políticas de intervención urbana sobre el

---

<sup>153</sup> Hacemos referencia únicamente a la Contraloría Departamental.

<sup>154</sup> Los agentes involucrados durante el período estudiado fueron la Policía Nacional y Departamental, la Policía comunitaria, el Ejército, el ESMAD y el DAS.

<sup>155</sup> Estamos hablando de la CRC (Corporación autónoma regional Cauca), el Centro Filial Cauca de Monumentos Nacionales, Indeportes y la Junta Permanente Pro Semana Santa.

espacio público<sup>156</sup>. La mayoría de las acciones en las que se involucran estas instituciones tienen como objetivo el desarrollo de estrategias de participación para la búsqueda de alternativas de protección del espacio público y fortalecimiento de la cultura ciudadana.

Por otra parte, los *Establecimientos públicos* son los organismos encargados de atender funciones administrativas y de prestar servicios conforme a las reglas del derecho público, que reúnen características como personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes y el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial<sup>157</sup>. La posición que estos agentes ocupan en el espacio público se define a partir del desarrollo de propuestas y aportes para una construcción planificada de la ciudad, en donde elementos como la movilidad vehicular, el uso peatonal del espacio público y el transporte sean desarrollados de forma ordenada.

Por último, las *Entidades financieras* son las empresas del Estado encargadas de financiar iniciativas de inversión desde la perspectiva presupuestal con el propósito de fortalecer las instituciones públicas, apoyar la descentralización y promover el desarrollo de las comunidades al interior del país. Entre estas se encuentran: Fonade, Findeter y Casacoop. La disposición de las acciones de los agentes financieros está determinada por una característica en común: la capacidad de responder a los cuestionamientos realizados por los ciudadanos sobre la capacidad real de financiar los proyectos locales y de fortalecer las instituciones del Estado. A su vez, es posible observar el desarrollo de un proceso donde los agentes reafirman su papel, en tanto, consideran que son determinantes para financiar y contribuir a la descentralización. Sin embargo, estas organizaciones aún se encuentran marcadas por la corrupción y el clientelismo.

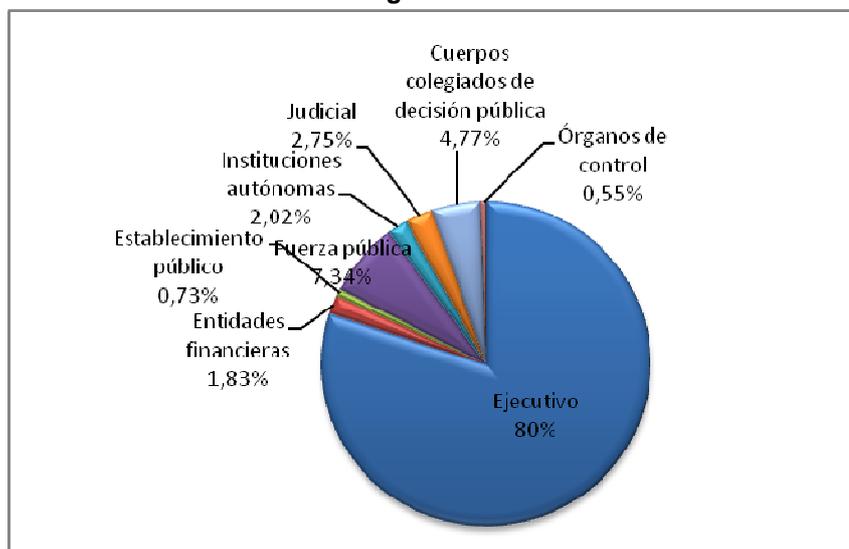
El orden de las frecuencias se distribuye así (ver Gráfico No. 8): con una diferencia significativa, se destaca el Ejecutivo con el 80%, le sigue la Fuerza Pública con el 7% y la Rama Legislativa con el 5%. En el tercer lugar aparece la Rama Judicial (3%). Posteriormente con tan sólo el 2% aparecen las Instituciones autónomas y las entidades financieras. Por último, encontramos a los Establecimientos públicos y a los Órganos de control con un porcentaje inferior al 1%. Ahora bien ¿cuáles son las características de las acciones que abordan los principales agentes? ¿cómo las acciones encontradas reflejan la capacidad de coordinación y de entendimiento entre los agentes institucionales?

---

<sup>156</sup> Las Instituciones autónomas sólo se involucran en políticas como el Plan de Ordenamiento Territorial, los programas de cultura ciudadana y la intervención del centro histórico (señalización y peatonalización).

<sup>157</sup> Este nivel se encuentra conformado por: la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad del Cauca y el Fondo de caminos vecinales.

**Gráfico No. 8. Agentes Gubernamentales**



Fuente: Elaboración propia, El Liberal.

Teniendo en cuenta que el Ejecutivo, la Fuerza pública, el Concejo y las JAL son los principales agentes que se destacan para reconocer y abordar en la agenda pública los problemas del espacio público, debemos exponer las principales acciones que permiten caracterizar la posición de las acciones que ejecutan.

### **3.2.2.1. El papel de la Administración Municipal**

Para empezar, el Ejecutivo es el actor que más acciones desencadena por varias razones. La primera razón es que la Administración municipal cuenta con la disposición de recursos suficientes para asumir las dificultades que se presentan en la ciudad. Asimismo, la disponibilidad de recursos y la capacidad de acción permiten que diferentes sectores de la sociedad establezcan una relación directa con el gobierno local. Esto, a su vez, hace que el Ejecutivo responda ante los habitantes y los medios de comunicación, a través de un sinnúmero de declaraciones sobre las demandas que recibe. Igualmente, observamos que la concentración de funciones produce un creciente proceso de autonomía, lo cual impide la creación de una agenda en donde los demás agentes institucionales se involucren para trabajar sobre el tema de forma concertada.

Fueron múltiples los problemas que enfrentó la Administración municipal para la ejecución de las obras, pero quizá el más importante se debe al compromiso asumido con la ley 550 de reestructuración de pasivos. Esta ley amarró el pago de acreencias, la mayor parte de los recursos propios y rentas del municipio durante

siete años (2002-2008)<sup>158</sup>. La mayoría de las afirmaciones de los integrantes de las Administraciones se centraron en indicar que las anteriores administraciones dejaron en banca rota al municipio, al comprometer los recursos de vigencias futuras. Esta ley atrasó la inversión social e impidió el desarrollo de un proceso fundamental: la discusión sobre la definición de las prioridades en el gasto. Además, limitó el papel de la ciudadanía en la participación sobre el control y destinación de los recursos del Estado.

En Popayán, existen cuatro grandes temas que la Administración municipal decide asumir durante el período estudiado. El primero que debemos destacar está relacionado con los diferentes planes de recuperación vial y ejecución de las obras de infraestructura. Así, una gran parte de las acciones se refieren a las prioridades del presupuesto anual de cada año, que contemplan importantes rubros para cubrir el deterioro generalizado de las vías. De otra parte, un conjunto de anuncios se encargan de informar sobre los cambios y arreglos a la malla vial en puntos considerados estratégicos por parte del Ejecutivo<sup>159</sup>. Sin embargo, la capacidad del gasto para cubrir la recuperación y reparación de las vías especialmente en los barrios de la periferia, fue insuficiente. Hasta el punto que dejó en evidencia los graves problemas que enfrenta no sólo Popayán, sino varios municipios del país.

De esta forma, la crisis de recursos obligó a la Administración municipal a declarar abiertamente las limitaciones para cubrir los problemas de la malla vial de toda la ciudad, y en consecuencia, responder a las constantes demandas de la ciudadanía. Es por esta razón que desde el 2004 hasta el 2006, se instó a la comunidad a participar en la solución de su “propia problemática”

La vinculación efectiva de la comunidad en la resolución de la problemática que en materia de infraestructura vial enfrenta el municipio de Popayán, es el llamado que viene haciendo el Gobierno Municipal, en atención a las dificultades que de orden financiero enfrenta este último para atenderla. Una participación consistente en mano de obra comunitaria o en la compra de materiales para la realización de los trabajos, que cumplan con las especificaciones técnicas requeridas, son algunas de las alternativas posibles [...] Estrategia adoptada para hacer partícipe a la comunidad en la resolución de su propia problemática, pero también como opción de cofinanciación para atender el creciente deterioro de la malla vial del municipio, cuya reparación

---

<sup>158</sup> La ley 550 de 1999 promovió la reactivación empresarial y la reestructuración de las entidades territoriales. En el 2002, el municipio debió acogerse a esta ley, ya que desde el 2000, los pasivos ascendían a 27.200 millones de pesos y la nómina absorbía el 78 por ciento de los ingresos corrientes. Además la deuda pública ascendía a 13.583 millones de pesos. El déficit fiscal se reestructuró por medio de la ley 550, la cual obligó al municipio a destinar los recursos propios a la reestructuración, establecer unos gastos determinados de funcionamiento y el compromiso, a no contraer más deudas.

<sup>159</sup> Los planes de recuperación vial contemplaron prioritariamente la ejecución de obras en el centro histórico, convirtiéndose así este lugar como el principal espacio de gestión urbana por parte de las tres administraciones municipales (2002-2009).

total, en la actualidad, requiere de una Inversión superior a los 70.000 millones de pesos, cifra con la que no se cuenta ni podrá contarse en los próximos años<sup>160</sup>.

Debemos agregar que otra de las estrategias adoptadas por la Administración fue la optimización de recursos por medio del suministro de materiales que aportaron diferentes sectores de la ciudad, la administración directa de las obras, así como los equipos y maquinarias, y el poder garantizar la mano de obra. Además, se buscó ampliar la cobertura de las obras a través de la búsqueda de apoyo por parte de las entidades del sector transportador, bancario e industrial<sup>161</sup>. Así, en 2004 sobresale el trabajo mancomunado, el cual es impulsado con fuerza como lo demuestra la siguiente noticia:

Un ejemplo de cooperación efectiva entre el Estado y la comunidad en beneficio común, es el que se viene dando durante las últimas semanas en Popayán. Para la Administración Municipal, la recuperación de la malla vial, aunque algo lenta para el parecer de muchos, se hace hoy posible para una administración sin mayores recursos para la inversión por estar inmerso el municipio en la ley 550 que amarra al pago de acreencias la mayor parte de los recursos propios y rentas del municipio. Una situación que la comunidad empezó a entender a fuerza de padecer el detrimento cada vez mayor de sus vías que tanto trabajo costó pavimentar un día. Por eso el motor de las obras de infraestructura vial en Popayán es el deseo de la comunidad de cooperar con materiales o sencillamente con su mano de obra [...]<sup>162</sup>

La vinculación con sectores de la ciudad que cooperaron contribuyó al fortalecimiento de redes de solidaridad entre los agentes. Por un lado, la Administración municipal, a través de reuniones comunitarias y mesas de trabajo, fortaleció la relación Estado-sociedad. Por otro, entre los mismos habitantes se contribuyó a la unión, al ser activos partícipes en el proceso de recuperación de sus barrios.

Otro de los problemas visibles está relacionado con el proceso de ejecución de las políticas sobre Infraestructura, la aprobación de los recursos e implementación de las obras, que resulta demasiado lenta,<sup>163</sup> produce un estancamiento de las decisiones y en la realización de las obras. Esta situación contribuye a un desdoblamiento de esfuerzos (reuniones, pronunciamientos, respuestas) para contrarrestar los efectos del deterioro de los espacios.

---

<sup>160</sup>EL LIBERAL. "Llamado a la participación comunitaria". p. 3A. 12 mayo 2004.

<sup>161</sup>EL LIBERAL. "En busca de nuevos recursos". p. 3A. 19 agosto 2004; "Transportadores comprometidos con obras viales: Cuatro millones de pesos aportará cada empresa". p. 3A. 21 octubre 2004.

<sup>162</sup>EL LIBERAL. "Comunidad aporta a recuperación vial". p. 3A. 2 diciembre 2004.

<sup>163</sup>EL LIBERAL. Secretario de Infraestructura solicita paciencia: Frente a múltiples quejas". p. 3A. 27 abril 2005.

La polémica alrededor de la ejecución de los recursos del presupuesto participativo correspondientes a la vigencia actual, al igual que a las anteriores, no cesa. A pesar de las aclaraciones hechas la semana que termina por la Administración Municipal, lo que queda en el ambiente es un visible retraso en la ejecución de las obras para las cuales fueron asignados recursos. Hasta el momento por ejemplo, sólo un 20 por ciento de los 5.900 millones asignados para la vigencia 2006, han sido ejecutados, mientras que los recursos de las vigencias 2004 y 2005 sin ejecutar, que fueron adicionados al presupuesto de este año, se ejecutan a paso lento.<sup>164</sup>

Algo que puede decirse es que el impulso de las administraciones a las actividades de presupuesto participativo no fue suficiente, al igual que, la ejecución de los recursos fue demasiado lenta<sup>165</sup>. Esta situación provocó entre la ciudadanía de que la no oportuna ejecución de los recursos, se debió a la negligencia por parte de la Administración municipal y de sus secretarios<sup>166</sup>.

Durante el 2008, la discusión sobre la capacidad de inversión de los recursos se hizo visible una vez concluyó el periodo en el que el municipio estuvo constreñido por la ley 550<sup>167</sup>. De ahí en adelante, se garantizó la sostenibilidad fiscal del municipio al iniciar una gestión del gobierno local a nivel presupuestal. Un informe presentado por la Alcaldía al Concejo en el 2009, sintetiza esta situación:

La ejecución presupuestal en materia de ingresos para Popayán tuvo un crecimiento real del 10 por ciento el año pasado, gracias a que el presupuesto ejecutado fue de 167 mil 521 millones de pesos en 2008, frente a 152 mil 584 millones de pesos en 2007. Así mismo, se mostró ante el Concejo el comportamiento de los gastos, cuyo funcionamiento tuvo un decrecimiento debido a que se dejaron de ejecutar alrededor de 800 millones de pesos, considerado como un ahorro para atender los indicadores de las leyes 617 y 819, que exigen una austeridad en el gasto y bastante eficiencia fiscal<sup>168</sup>.

El segundo tema, está relacionado con la disposición del Ejecutivo para emprender un conjunto de acciones que tienen como objetivo administrar el espacio público. Es posible identificar tres tipos de temas de acuerdo con el tipo de acciones que despliega. El primer conjunto de éstas, se desarrolla de acuerdo con la intervención que la Administración municipal y sus diferentes

---

<sup>164</sup> EL LIBERAL, "El Uvo en espera de la pavimentación". p. 2A. 5 noviembre 2006.

<sup>165</sup> EL LIBERAL. "Una malla muy criticada". p. 3A. 25 octubre 2006.

<sup>166</sup> EL LIBERAL "Concejo Visible dio a conocer informe". p. 4A. 4 enero 2007.

<sup>167</sup> La ley 617 de 2000 trazó el objetivo de fortalecer la descentralización al establecer los parámetros para racionalizar el gasto público de acuerdo a la capacidad financiera de las entidades territoriales. La ley 819 de 2003 establece el marco fiscal de mediano plazo para regular la ejecución de recursos de acuerdo a la vigencia fiscal del presupuesto anual. La primera toca temas referentes al presupuesto, descentralización y racionalización del gasto público. La segunda de responsabilidad, presupuesto y transparencia fiscal. EL LIBERAL "Popayán cerró capítulo de Ley 550: Un día histórico para la Ciudad Blanca". p 8A. 1 octubre 2008.

<sup>168</sup> EL LIBERAL. "A garantizar la sostenibilidad fiscal de Popayán". p. 8B. 24 abril 2009.

representantes realizan en torno a las obligaciones sancionadas por parte de la rama Judicial. La mayoría de los procesos de recuperación del espacio público son adelantados debido a los fallos judiciales que obligaron la reglamentación del uso y función de éstos<sup>169</sup>. Por un lado, la Administración se vio obligada a acatar los fallos de las acciones populares y a desplegar una serie de recursos como los decretos para restringir el tránsito de vehículos, el cargue y descargue de mercancías. Por otro, lideró procesos de negociación y búsqueda concertada de soluciones para la reubicación de los vendedores informales principalmente en la Esmeralda y en el Centro comercial Anarkos. Finalmente, adoptó una serie de disposiciones encargadas de ejercer un control coercitivo y represivo sobre los vendedores ambulantes.

No obstante, encontramos que la postura de los agentes del gobierno local fue disímil. Las decisiones y posiciones sobre lo que se debe hacer para intervenir el espacio público variaron, según los representantes de las distintas dependencias encargadas de manejar el tema —oficina de Planeación, secretaria de Transito, y secretaria de Gobierno—. Así es posible observar cómo las políticas se mantuvieron entre actuaciones tolerables (permisos para funcionar en el espacio público) y actuaciones represivas (operativos de control del espacio público y decomisos de mercancías a vendedores ambulantes).

---

<sup>169</sup> Entre los espacios se encuentran el Pueblito Patojo, El Empedrado, La Esmeralda y el Barrio Bolívar. Primero, en el 2003 una acción popular fallada por el Consejo de Estado determinó que ante el incumplimiento por parte de la Administración Municipal de velar por la tranquilidad ciudadana en el Pueblito Patojo, se ordenaba la reglamentación del espacio público, lo que sólo se cumplió hasta 2005 mediante el decreto 275 del 31 de agosto, que señalaba medidas como la prohibición del expendio de bebidas alcohólicas, el consumo de sustancias psicoactivas, entre otros aspectos. Así mismo, en El Empedrado una acción popular de 2003 falló a favor de los habitantes ante problemas como la inseguridad y el tránsito de vehículos de carga pesada. El fallo consideró que la Alcaldía y la CRC debían llevar a cabo acciones para la recuperación del sector residencial, pero ante el incumplimiento, los habitantes interpusieron un incidente de desacato. En 2007, mediante decreto (00260 del 13 de agosto de 2007) la Administración intentó aminorar los efectos del constante tránsito de vehículos de más de 10 toneladas. En 2008 una sanción del Tribunal Contencioso del Cauca, determinó que por segunda vez la Alcaldía incurrió en desacato al ignorar los compromisos adquiridos con la JAC del barrio El Empedrado, frente a los problemas de uso de suelos, espacio público y tránsito. En La Esmeralda, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Popayán ordenó en 2004 la reubicación de los vendedores ambulantes a raíz de una acción de tutela. En el barrio Bolívar, los habitantes interpusieron una acción popular (2006) para la restitución del parqueadero. Más adelante, un contrato de arrendamiento entre la Alcaldía y una persona natural (1995) generó problemas de invasión del espacio público y diferentes usos de suelo por contratos de subarrendamiento. El fallo del Tribunal Contencioso del Cauca otorgó al Municipio las herramientas judiciales para producir el desalojo del terreno, ordenando además que una vez realizada la restitución, se procediera a convertir el lugar en una zona recreativa y deportiva, como lo señala el POT, considerando las necesidades de los habitantes de estos barrios. Tanto en el caso del Empedrado como en el del Barrio Bolívar, la posición de la Administración se limitó a señalar que la búsqueda de soluciones concertadas para la reubicación es una labor que no estaba estructurada dentro de sus funciones.

A esto debemos agregar la existencia de un conjunto de acciones coordinadas que la Administración municipal desplegó con el objetivo de recuperar el espacio público para los visitantes y turistas de la Semana Santa. De esta forma, una gran capacidad para formular acciones y recursos que tuvieron como fin organizar el comercio y la invasión del espacio público en Semana Santa sirven para demostrar que la inclusión de los agentes gubernamentales y no gubernamentales sólo se realiza durante esta temporada. Éste es el único momento en que diversos actores fueron incluidos en la agenda de gobierno, ya sea ejerciendo coacción sobre ellos o estableciendo acuerdos para lograr la satisfacción de intereses privados.

En últimas, la ausencia de integración estatal implica un grado de autonomía relativamente alto de las autoridades locales con relación a lo dispuesto tanto por las autoridades a nivel nacional como departamental, lo que les permite adoptar o no las políticas que se intentan implementar sobre el tema. En este sentido, los fallos de los diferentes agentes judiciales no lograron el suficiente impacto en la determinación de las acciones de la Administración.

### **3.2.2.2. Fuerza pública, el Concejo y las JAL**

El conjunto de agentes de la fuerza pública (7.34%) presentes en las acciones sobre el espacio público, se destacan porque su posición en el escenario local es sistemática, ya que la ejecución de las acciones contribuye al mantenimiento de la estructura del poder local. Sin embargo, su papel es fundamental para el mantenimiento del orden público. El segundo puesto que ocupa indica que el gobierno interviene de forma coercitiva los conflictos. Además, esto demuestra que aún es insuficiente la capacidad del gobierno para generar consenso e incluir en su agenda a los diversos sectores sociales.

En este sentido, sobre las posibilidades de coordinación entre el Ejecutivo y la fuerza pública queda claro que falta mucho para que la construcción de iniciativas a partir de la participación deliberativa y reflexiva, involucre a los demás agentes del Estado. Es así como, la fuerza pública se involucra en acciones que son únicamente de carácter operativo como el control del uso de los espacios públicos para el consumo y expendio de drogas, el control y recuperación a la fuerza de los espacios invadidos por vendedores ambulantes y las sanciones por el decomiso de mercancías.

Por otra parte, la función y papel del Concejo (4.77%) se limita a la aprobación del presupuesto de gastos e ingresos y las adiciones presupuestales para superar los problemas de la malla vial. Únicamente, se destaca en la elaboración y socialización del POT, proceso que contó con dificultades por la falta de consenso para su aprobación. Por su parte, los espacios de participación comunitaria se convirtieron en un mecanismo carente de legitimidad por la falta de seriedad con

que fueron asumidas las demandas de los habitantes<sup>170</sup>. De esta forma, la construcción de una agenda deliberativa relacionada con las dificultades que enfrenta el gobierno local para la distribución de un espacio público equitativo e igualitario, se ha caracterizado más bien por su ausencia.

En últimas, sería arriesgado afirmar que el Estado corre peligro de dejarle el campo libre a la fragmentación social, en la medida que existen representaciones segmentadas que sólo articulan a sectores privilegiados de la sociedad. Sin embargo, éste puede ser el riesgo que se corre cuando el Concejo no logra tener la representación esperada y sobre el que es posible advertir relaciones de tipo neopopulista entre un líder y una sociedad civil desestructurada. Esto, pese a sus apariencias, es todo lo contrario a una democracia.

Esta situación la agrava el hecho de que las Juntas Administradoras locales (2.75%), obtienen una participación lejana de la esperada en una sociedad democrática en donde la participación y la coordinación con los diferentes niveles del Estado, se consideran fundamentales para la construcción de ciudadanía<sup>171</sup>. Según Fabio Velasquez hasta “la promulgación de la nueva Constitución en 1991, las JAL fueron la expresión más visible de la participación ciudadana en el municipio”<sup>172</sup>, a pesar de la Ley 11 de 1986 y los acuerdos municipales que las crearon les dieron un alcance limitado a su acción. Poco a poco, las JAL han ido perdiendo fuerza y presencia en los procesos participativos, así como han abandonado su identidad como instancias de participación ciudadana, al convertirse hoy en día en, “instancias de representación política de carácter territorial”.

Para finalizar, la opinión expresada por una concejala aporta a la discusión

---

<sup>170</sup>En varios informes entregados por el Programa de control social “Concejo y Asambleas Visibles” realizado entre el 2004 y 2007 coinciden en señalar que el Concejo Municipal ha perdido credibilidad. El principal motivo obedece a que los espacios de participación comunitaria demuestran el bajo compromiso de los concejales frente a problemas como infraestructura, educación, salud, seguridad, recreación y transporte. Según los informes, el constante ausentismo de los concejales en las sesiones de participación y control político ocasionó un alto grado de inconformidad entre los sectores afectados.

<sup>171</sup>Según el Presidente de la comuna 2, Albeiro Villaquiran (2003-2007), las dificultades encontradas durante su período de trabajo “obedecen a la falta de complementariedad que debe existir con la gestión de la Administración Municipal, para que pudieran hacer parte de los diferentes procesos participativos de la ciudad. Además, en el balance de su gestión, el Presidente de la JAL, considera que faltó mayor trabajo de manera conjunta entre los ediles, las Juntas de Acción Comunal y el Concejo Municipal. Asimismo apoyo en cuanto a recursos económicos para realizar una mejor gestión”. EL LIBERAL. “Gestión y planificación con las JAL”. p. 5A. 14 enero 2008.

<sup>172</sup>VELÁSQUEZ, Fabio, GONZÁLEZ, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. (Resumen ejecutivo) Fundación Corona. Bogotá, 2003. p. 27.

Existe falta de voluntad política debido a la presión ejercida por parte de todos los sectores políticos que hay en Popayán... todos los sectores políticos tienen unos militantes o unas personas que hacen parte de esa misma ocupación del espacio público, es decir, "Pepito y Sutanito son de la corriente X, otro Pepito de X, pero estos pepitos van y le dicen a X que quieren esto y esos otros pepitos le dicen a este otro que quieren otra cosa distinta, entonces siempre todos están tirando para lados diferentes. Por eso, no se encuentra una solución efectiva al problema del espacio público porque todo el mundo tira para un lado y a la hora todos quieren ser los salvadores de la problemática pero finalmente observamos que los intereses que hay entre todos los sectores se interponen y eso genera que no haya una solución<sup>173</sup>.

En cambio, para Victor Fuly encargado de la función operativa del espacio público en Popayán, el principal problema radica en la doble moral o la incapacidad entre los sectores políticos, en especial, los concejales y los mismos habitantes para establecer acuerdos sobre lo que debe hacerse en el espacio público.

En Popayán, hay un problema muy fuerte de doble moral. Por un lado, la ciudadanía reclama espacios públicos, para moverse, recrearse, pero por otro lado cuando se están ejecutando las acciones de recuperación del espacio público, es la misma ciudadanía la que sale a evitar que la Administración y la policía ejerza esa función constitucional que es recuperar el espacio público y que va en beneficio de ella. Pero no sólo la doble moral está en la ciudadanía, también está en los entes de control, en los poderes políticos de la ciudad. Uno escucha a los concejales en los debates o en la radio, hablando muy fuerte sobre el espacio público y después uno los ve por acá presionando para que se protejan los derechos de los vendedores ambulantes. A esa doble moral yo me refiero. En el caso de los medios de comunicación. Hay un medio particular aquí en Popayán en el que un periodista ataca muy fuerte el espacio público, la invasión y por la tarde, en un programa defienden a los vendedores ambulantes. Entonces no hay una posición y se maneja una doble moral muy fuerte que es muy dañina porque confunde a la ciudadanía y crea una percepción muy diferente de lo que la Administración municipal está haciendo [...]<sup>174</sup>

### **3.2.3. Niveles de responsabilidad y acción del Estado**

Una categoría profundamente ligada con la posición de los agentes gubernamentales, está relacionada con el nivel de participación de los agentes que emprenden o desencadenan las acciones. Los resultados, respecto a la intensidad de apariciones, nos muestran en el siguiente gráfico que la intensidad

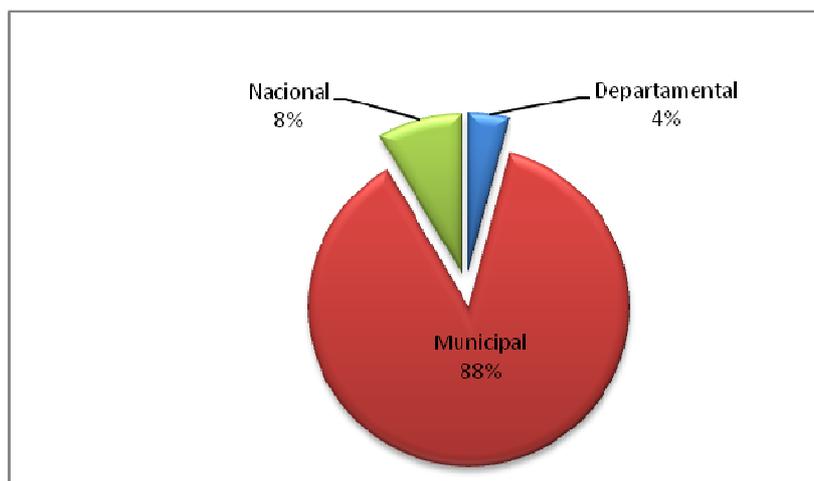
---

<sup>173</sup>ENTREVISTA A Elvia Rocío Cuenca, integrante Concejo Municipal de Popayán (2002- 2009). Popayán, 10 mayo 2010.

<sup>174</sup>ENTREVISTA A Victor Fuly Guevara, jefe de la oficina de protección al consumidor (1998-2010) Oficina adscrita a la Secretaria de Gobierno. Encargado de trabajar en conjunto con la Policía, las acciones de control y recuperación del espacio público invadido por parte de los vendedores ambulantes. Popayán, 9 mayo 2010.

de los actores desencadenantes, se encuentra concentrada en el nivel municipal con el 88% de las acciones, el 8% corresponden a la intervención de los agentes del nivel nacional y, en último lugar, aparecen las acciones provenientes del nivel departamental con el 4%.

**Gráfico No. 9. Niveles de responsabilidad y acción del Estado**



Fuente: Elaboración propia, El Liberal.

De este modo, la cuestión gubernamental queda reducida principalmente al problema de la Administración local. Conviene señalar las principales características de los temas de las acciones y los problemas que plantean de acuerdo con la posición y disposición según el nivel. Esto más allá de ser una simple descripción, debe conducirnos a explicar el aporte a la discusión sobre los alcances y límites del papel que cumple hoy la descentralización. En primer lugar, podemos decir que el Departamento obtiene una posición marginal. La disposición de los agentes del nivel departamental se realiza en torno a temas específicos como la formulación del POT, los patrullajes de control y la vigilancia del espacio público, el manejo arquitectónico del centro histórico y la socialización de alternativas sobre la invasión por parte de vendedores ambulantes. Sería arriesgado decir que la Administración departamental se mantiene al margen de las relaciones políticas en todos los casos, pero la disposición de los agentes para destinar y gestionar recursos para la capital, carece de la capacidad para actuar conforme a sus competencias.

En segundo lugar, en el nivel nacional encontramos que las acciones se encargan de destinar y comprometer los recursos de la Nación con la finalidad de una gestión municipal eficiente, principalmente para la construcción de obras públicas como la peatonalización del parque Caldas, la construcción del puente de la 17 y la construcción del Idema. Algo que llama la atención y sobre lo que debemos

hacer mención, es la creciente polarización de los poderes<sup>175</sup>. Así, encontramos que la relación de los agentes del Estado se establece entre el nivel nacional y local. Esta reciprocidad se desarrolla bajo cuestiones como la discusión sobre la ley 550 de reestructuración de pasivos, la gestión de recursos, los estudios de movilidad y los proyectos para la protección del centro histórico.

En tercer lugar, llama la atención la posición residual que ocupa el POT en cuanto a la participación de los diferentes entes territoriales. Pese a las expectativas sobre el POT y sus alcances, éste no ha podido articular ni tampoco definir las principales funciones que deben cumplir cada uno de los entes territoriales. Asimismo, el desconocimiento del POT se debe fundamentalmente a que es un conjunto desarticulado de proyectos, con vacíos y fallas respecto al desarrollo como instrumento de planificación en las ciudades colombianas. Esto se debe a que la ley de ordenamiento territorial, aún no ha definido los principales mecanismos, competencias y modalidades de relación entre el gobierno nacional y los demás entes territoriales.

#### **3.2.4. AGENTE REFERENTE**

El agente referente lo entendemos en este apartado como el o los actores que reciben los efectos de las diferentes acciones que el Estado desarrolla. De acuerdo con la definición encontramos a los transportadores, los comerciantes formales, los comerciantes informales, los pobladores urbanos, las asociaciones, las organizaciones sociales y políticas, los medios de comunicación, el Estado, los organismos internacionales, los contratistas y otros actores.

Los resultados de las frecuencias registran en los tres primeros lugares a los comerciantes informales (21.1%), los pobladores urbanos (19%) y el Estado (17.2%). Un considerable grupo de acciones no ejercen coacción sobre ningún actor, así que éstas registran un total del 17.4%.

---

<sup>175</sup> Más allá de los problemas fiscales que se advierten a lo largo del proceso de descentralización, el problema debe mirarse también en términos políticos. En las acciones que hemos encontrado, desde el 2006 un importante número de consejos comunitarios se convirtieron en mecanismos de recentralización. Tal como lo señala Fabio Velásquez, esto puede contribuir que la fiscalización de la acción pública local por parte del gobierno central, produzca una duplicidad de esfuerzos. A su vez, el control de las competencias y la definición de recursos pone en riesgo la autonomía y la institucionalidad. Un proyecto como el primer puente vial deprimido de la ciudad (Puente de la 17), contó con el apoyo e intervención del gobierno central para la realización del plan de movilidad y su construcción. Este proyecto demostró la falta de capacidad técnica y de recursos para coordinar una de las pocas obras viales modernas de la ciudad. Ver: VELÁSQUEZ, Fabio (2006). *La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia*. Consultado el 3 de marzo de 2011. En: <http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0038/articulo06.pdf>.

A continuación, encontramos a los transportadores con el 6.7%, luego a los comerciantes formales (6%)<sup>176</sup> y el séptimo lugar lo ocupan las Organizaciones sociales y políticas con el 4.2%<sup>177</sup>.

En el octavo lugar, aparecen las Asociaciones (3%), las cuales se definen por su capacidad para promover, defender y representar los intereses de un sector específico ante diferentes entidades públicas o privadas<sup>178</sup>. La categoría, otros actores (2.9%),<sup>179</sup> aparece en el noveno puesto. Después encontramos a los contratistas (1.28%), quienes se definen por su capacidad para asumir contractualmente ante el promotor, con medios humanos y materiales propios o ajenos, el compromiso de ejecutar la totalidad o parte de las obras con sujeción al proyecto y al contrato. Estos trabajos los realizan bajo sus propios medios, con libertad y autonomía técnica y directiva.

La categoría *organismos internacionales* (0.5%) incluyen dos actores, la Agencia de Cooperación Internacional y el gobierno Italiano. Estos, pueden definirse como aquella organización sujeta al derecho público internacional con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar formada por acuerdos entre distintos Estados para tratar aspectos que les son comunes a través de la cooperación en asuntos como el Derecho internacional, la paz y seguridad internacional, el desarrollo económico y social, los asuntos humanitarios y los derechos humanos.

Según los resultados (Gráfico No. 10) podríamos señalar algunos aspectos. En primer lugar, los principales actores (comerciantes informales y pobladores urbanos) registrados revelan que la acción estatal se concentra en responder a las cuestiones sobre invasión del espacio público, los problemas de la infraestructura vial y los arreglos de los andenes en semana santa. Asimismo, hay un interés importante por integrar en la agenda política, ya sea de forma consensuada o coercitiva, a los comerciantes informales. En cambio, la precariedad de políticas y acciones sobre actores como los transportadores, demuestran que éstas han optado, en buena medida por beneficiarlos.

---

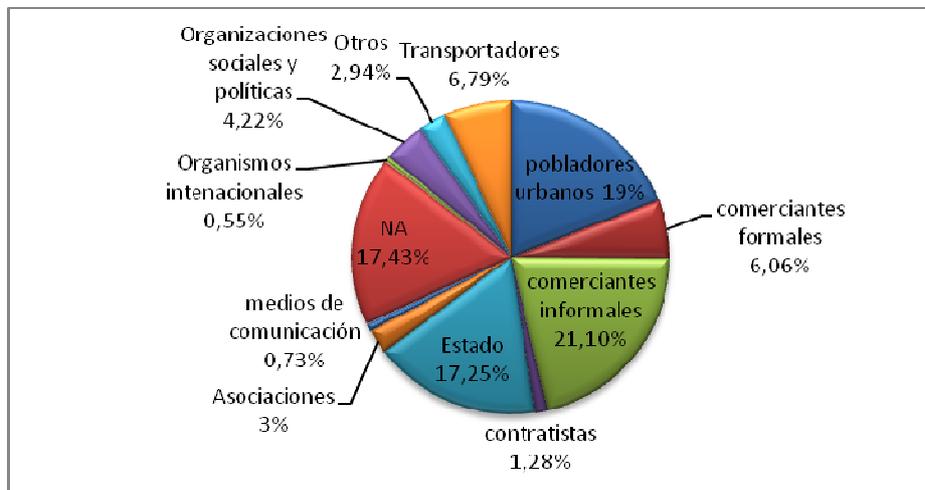
<sup>176</sup> Los comerciantes involucrados con acciones y políticas del Estado son los propietarios de algunas predios ubicados en La Esmeralda, los mayoristas del Barrio Bolívar, y el Empedrado, el Consejo de Administración del Centro Comercial Anarkos, los administradores y representantes de las plazas de mercado de Las Palmas y La Esmeralda, los propietarios de los establecimientos comerciales, los propietarios de las estaciones de combustibles, los comerciantes afectados con la construcción del Puente de la 17 en la Esmeralda.

<sup>177</sup> En la categoría de las organizaciones sociales y políticas agrupamos actores como los partidos políticos, algunos movimientos políticos, las Juntas de Acción Comunal, las organizaciones comunales (Federación Comunal del Cauca y Asocomunal).

<sup>178</sup> En este grupo encontramos a las asociaciones de vendedores de minutos del Parque Caldas, los artesanos y las asociaciones de vendedores informales.

<sup>179</sup> Este porcentaje incluye un grupo de actores diverso como los niños, las pandillas juveniles, los delincuentes, ex alcaldes, la Escuela Taller, la Cooperativa Casacoop y las Empresas de servicios públicos.

**Gráfico No. 10. Agente referente**



Fuente: Elaboración propia, El Liberal.

En segundo lugar, conviene señalar que un importante grupo de acciones recae efectivamente sobre el mismo Estado. Esta situación, más allá de remitirnos a un problema de correlación de fuerzas intra-Estado, nos habla de la función de los administradores públicos, quienes en la práctica defienden los intereses de un sector político u otro. Así, podríamos decir que las diferentes Instituciones estatales son heterogéneas y se encuentran fragmentadas. Cada una de ellas presiona el sistema político hasta lograr imponer sus intereses con el fin de fortalecer su posición en el aparato político-administrativo frente a otros entes. De esta forma, en la práctica vemos como el Concejo actúa para representar ciertos intereses al ceder, en ocasiones, a las presiones de comerciantes informales y transportadores. Asimismo, los concejales han preferido mantener una posición al margen de aspectos como la vigilancia y control del Alcalde y sin atender las exigencias consignadas en el POT.

### 3.2.5. TEMAS DE LA AGENDA POLÍTICA

Los temas de las acciones del Estado son un conjunto de problemas relacionados con el espacio público reconocidos en la agenda pública, representada y legitimada en los medios de comunicación<sup>180</sup>. Entre estos se encuentran las demandas que necesitan ser incluidos en la agenda del gobierno, a través de espacios de discusión, concertación y decisión. De esta forma, identificamos los siguientes temas que agrupamos en las categorías: infraestructura, transporte, administración del espacio público, seguridad, medio ambiente, cultura ciudadana, plan de ordenamiento territorial, presupuesto y otros temas.

<sup>180</sup> Como hemos señalado en varias ocasiones la fuente aludida es el diario El Liberal.

En primer lugar, *Infraestructura* hace referencia a las acciones vinculadas con el diagnóstico, planeación, desarrollo y ejecución de obras públicas<sup>181</sup>. En segundo lugar por *Transporte* entendemos las políticas sobre la regulación y control del tránsito especialmente aquellas que regulan el comportamiento entre el peatón y conductor, y, el transporte público urbano<sup>182</sup>. El tercer tema, *Administración del espacio público* lo hemos definido como las políticas encargadas de la adopción de mecanismos y procedimientos para intervenir los bienes públicos y controlar su uso. La Administración del espacio público tiene como objetivos la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del uso del espacio público<sup>183</sup>.

Por su parte, *Seguridad* hace referencia a las acciones de control y vigilancia de los espacios públicos, específicamente las relacionadas con el consumo y expendio de sustancias psicoactivas en lugares públicos. Además, incluimos las acciones que buscaron orientar y coordinar la organización de iniciativas y procesos ciudadanos desde la perspectiva de convivencia y seguridad ciudadana<sup>184</sup>. Otro tema perteneciente a la agenda de gobierno es *Medio Ambiente*, el cual entendemos como los proyectos impulsados que buscaron rescatar y proteger escenarios naturales y promover su preservación. Entre estos se encuentran los proyectos ecológicos para la construcción de parques o protección de zonas de reserva ambiental y para rescatar o proteger escenarios naturales y promover su preservación. Así mismo, se encuentran agrupadas, las actividades de limpieza de zonas verdes. Estas acciones más allá, de convertirse en políticas coordinadas se caracterizan por ser un conjunto de proyectos y actividades ecológicas realizadas a corto plazo.

*Cultura ciudadana* hace referencia a los proyectos y espacios de discusión sobre las fortalezas, debilidades y estrategias por adoptar para la creación de una cultura ciudadana en aspectos como el respeto al espacio público, la convivencia, la seguridad y el sentido de pertenencia a la ciudad. Por otra parte, el *Plan de Ordenamiento Territorial* es un instrumento para ordenar el territorio municipal, el cual introduce criterios de actuación a partir de las responsabilidades y los

---

<sup>181</sup> Específicamente de vías, andenes, parques, plazas y plazoletas.

<sup>182</sup> Dentro de este tema aparecen acciones como los Estudios sobre movilidad (señalización de la ciudad, Estrategias para la descongestión vehicular en el centro histórico y el desarrollo de un sistema adecuado de transporte urbano); el Plan de movilidad para el Sistema Estratégico de Transporte Público Colectivo; la Reorganización del sentido de las vías y los Cambios en las rutas de transporte público; las campañas sobre normas de tránsito y el Día sin carro.

<sup>183</sup> Estas acciones contienen la formulación de procesos sobre el espacio público contemplados en el POT, los permisos y cesiones otorgados para el uso temporal del espacio público por parte de particulares; los procesos de reubicación de vendedores ambulantes y las medidas especiales para la protección del centro histórico.

<sup>184</sup> Control al consumo y expendio de sustancias psicoactivas en espacios públicos (especialmente en parques); Instalación de alarmas comunitarias y acompañamiento a operativos de Seguridad que se ejecutan en los barrios; Instalación de puestos de Policía y los Programas de prevención sobre el uso y abuso de sustancias psicoactivas.

instrumentos de planificación del territorio con el objetivo de fortalecer la descentralización.

Los POT definen el territorio municipal como ámbito de ordenamiento y a las autoridades municipales como responsables de éste. Estos incluyen un conjunto de instrumentos de planeación y de intervención del suelo, que dota a las autoridades municipales para intervenir de forma eficaz el territorio, y tomar las riendas del ordenamiento espacial a largo plazo. Los Planes de Desarrollo deben ser formulados en concordancia con los contenidos del POT, asegurando así la integralidad de la planeación y la transversalidad del componente territorial en las acciones de los gobiernos locales<sup>185</sup>.

También, encontramos en la agenda del Estado, la categoría *Presupuesto* que hace referencia a los pronunciamientos y discusiones acerca de las características del gasto presupuestal y su ejecución en materia de gastos e ingresos. Así mismo, aparecen los pronunciamientos que abordan el proceso de definición del presupuesto participativo y las gestiones que se adelantaron para la financiación de recursos por parte del Gobierno Nacional. Por último, *Otros temas* recogen los avances realizados para formular los planes de desarrollo, los principales problemas de la ciudad en relación con los espacios públicos y las discusiones acerca de la visión de ciudad que desean las autoridades locales.

En este orden de ideas, ¿cómo se distribuyen las frecuencias en los temas de la agenda pública?. Así, pues, el tema que registra la frecuencia más alta es Administración del espacio público con el 46%, el segundo puesto lo ocupa Infraestructura con el 21% y el tercero es para Transporte con el 10%. El cuarto y quinto lugar, lo registran Presupuesto (6%) y Seguridad (5%), respectivamente. Finalmente, con el mismo porcentaje ocupan el último lugar los siguientes temas: Plan de Ordenamiento Territorial, Cultura ciudadana, Medio ambiente y otros temas con el 3%.

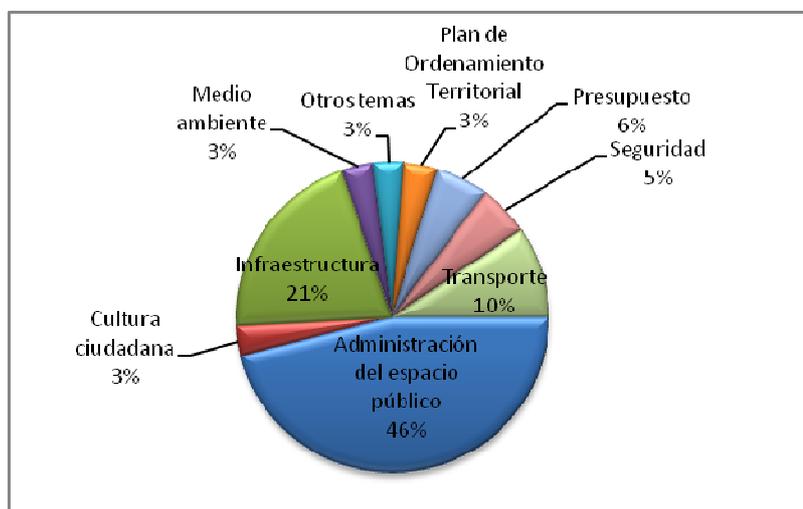
Ahora bien, sobre los tres principales temas de la agenda de gobierno (ver gráfico No. 11), podríamos decir que por lo menos existe el reconocimiento público de la necesidad de una intervención política. Entonces la pregunta central es ¿de qué forma los principales temas en la agenda demuestran el tipo de ciudadanía que se construye?. En primera instancia, los problemas del espacio público, especialmente los relacionados con su administración, figuran constantemente en la agenda, lo que no significa que existan soluciones efectivas a ellos. Más bien permanecen estancados en alguna fase del proceso. De cierta forma, el hecho de

---

<sup>185</sup>La ley 388 de 1997 trazó el objetivo de fortalecer la descentralización y consolidar el papel del municipio, El principal avance de esta ley fue el establecimiento del POT como el instrumento que haría posible que el municipio se encargara de su propio territorio a partir de la construcción colectiva y como un proyecto pensado a largo plazo.

que el tema aparezca como un problema público, no quiere decir que realmente los actores políticos trabajen de forma conjunta para promover una política.

**Gráfico No. 11. Temas de la agenda pública**



Fuente: Elaboración propia, El Liberal.

En segunda instancia, debemos destacar la función que cumplen dos temas irrelevantes en la agenda de gobierno: Cultura ciudadana y Plan de Ordenamiento territorial. El primero de estos resulta de los pocos proyectos y campañas educativas realizadas esporádicamente y sin ningún tipo de estrategia coordinada, capaz de vincular diferentes sectores de la ciudad. Por esta razón, explicamos su débil aparición y especial repercusión en el comportamiento de los ciudadanos. Por otra parte, es conveniente observar por qué el POT mantiene también un lugar relegado dentro de la agenda de gobierno.

Las acciones encontradas sobre el POT, hacen referencia a la última etapa de discusiones y análisis para su cumplimiento, así como los pronunciamientos que abordan las dificultades para su aplicación y algunas modificaciones. Las acciones registradas se concentran en el 2002. Esto se debe a que durante este año se aprobó el POT, luego de permanecer durante dos años entre debates, socializaciones y tensiones en torno a los alcances y desventajas de algunos contenidos contemplados. Durante el proceso de aprobación, algunas polémicas se suscitaron a raíz del bajo nivel de participación ciudadana con que contó la fase de formulación del plan.

De igual forma, el plan ha tenido un grado muy bajo de aplicación. Existe todavía una brecha entre la formulación de los planes y su ejecución. Esta última ha sido muy lenta y parcial, lo que resta fuerza al Plan como instrumento efectivo de gestión del territorio. Desde el momento de su promulgación pasaron tres gobiernos (Diego Duque, Víctor Ramírez, Ramiro Navia), los cuales quedaron en

deuda con la gran tarea establecida por la Ley de realizar la respectiva evaluación de los avances del POT. De esta forma, el balance de estos ocho años es pobre no sólo en términos de desarrollo institucional, sino del desarrollo de instrumentos claves del POT (Plan especial del espacio público, regulación zonas de expansión, creación de nuevas centralidades, recuperación de elementos ambientales y control a la reglamentación de los usos del suelo), así como del conocimiento de las dinámicas territoriales de estos nueve años<sup>186</sup>.

Sobre Administración del espacio público, podríamos señalar tres temas incluidos y que suelen ser determinantes para entender las características generales más importantes presentes en la discusión e implementación de estas acciones. El primero es la recuperación del espacio público, proceso durante el cual dos tipos de acciones se desarrollaron. Por un lado, se crearon espacios de discusión y generación de acuerdos y, por otro, se acudió a la imposición de la fuerza para recuperar algunos espacios.

El segundo tema que reconocemos se desarrolla en torno a la disposición de una serie de recursos y todo lo que ello implica para la organización del espacio público en Semana Santa. El último hace referencia a la utilización de medidas para la protección y recuperación del centro histórico como patrimonio.

De esta forma, la relación que tienen estos temas con la búsqueda de un proceso de construcción de ciudadanía, evidencia un problema de desigualdad ya que los favorecimientos y espacios de concertación sólo tuvieron como objetivo el beneficio a vendedores ambulantes, lo que va en detrimento del respeto a la ley y el interés general<sup>187</sup>. Al parecer, estas condiciones no fueron suficientes para el logro de los objetivos propuestos por parte de la Administración municipal, y los procesos de reubicación no se hicieron efectivos<sup>188</sup>.

Así mismo, el problema de desigualdad aludido, también se encuentra relacionado con la importancia que el espacio público del centro histórico recibe de la Administración municipal comparada con otras zonas de la ciudad. Así este argumento no tenga nada de novedoso, por lo menos queda claro que los hechos así lo demuestran. El contenido de estas políticas apunta al beneficio exclusivo de

---

<sup>186</sup> EL LIBERAL. "El plan de ordenamiento territorial". p. 6A 5 mayo 2007.

<sup>187</sup> Según Enrique Peñalosa, en Colombia gobernar con base en la concertación no es muy democrático ya que, según el exalcalde de Bogotá, sólo se debería concertar cuando se hacen las leyes. Lo que ocurre, por el contrario, es que se concerta el cumplimiento o incumplimiento de la ley. El gobierno ha llegado a realizar concesiones contrarias al interés general, y a la ley, a favor de minorías organizadas con capacidad de ejercer presión. Un ejemplo de esto son los procesos de reubicación en los que se beneficia a los que violan la ley, lo que ocasiona un problema de desigualdad. PEÑALOSA, Enrique. "Espacio público, Igualdad y civilización". En: MURILLO, Gabriel y GOMEZ, Victoria. *Redefinición del espacio público, eslabonamiento conceptual...*p. 78.

<sup>188</sup> EL LIBERAL. "Los 'santos inocentes' del 2004: Promesas pendientes". p. 3A. 28 diciembre 2004.

los turistas en una época del año: la Semana Santa. En lo que resta del año, los intereses de los funcionarios y de la Administración, disminuyen considerablemente.

### **3.2.6. RECURSOS GUBERNAMENTALES: POLÍTICAS, PROCESOS Y RESPUESTAS.**

En este apartado entendemos por tipos de acción a todos los recursos que el Estado tiene a su disposición para actuar frente a un problema de carácter público, como el espacio público. En este sentido, hacemos referencia a los pronunciamientos, acciones jurídicas, de control, y los procedimientos administrativos realizados por las diferentes ramas o representantes del Estado. Esta variable introduce nueve categorías tales como: los pronunciamientos, las reuniones, las acciones jurídicas, las acciones administrativas, los planes, programas y proyectos, las acciones coercitivas, las obras de infraestructura, las acciones de control y seguimiento, y finalmente, otras acciones.

El proceso metodológico de construcción y organización de las categorías en un primer momento, requirió de un estudio a fondo de los medios de actuación característicos del Estado, a través de una revisión de la Constitución Política Colombiana y otras fuentes. El segundo momento se distingue por la diferenciación y reconocimiento de la naturaleza misma de los tipos de acción encontrados para su posterior organización en las categorías agrupadas descritas aquí. Finalmente, en el tercer momento fue necesario construir una definición capaz de describir las características de cada acción agrupada.

Los *pronunciamientos* que ocupan el primer lugar (24%) se refieren a las respuestas, declaraciones públicas y comunicados dirigidos a la sociedad o hacia un representante del Estado. En el segundo lugar, encontramos a las *reuniones* (18%), aquellos espacios de concertación, negociación y socialización que se utilizaron para tratar un problema de carácter público. Su principal función es resolver las inquietudes de los ciudadanos y generar espacios de participación<sup>189</sup>.

Posteriormente, encontramos dos tipos de acciones de naturaleza similar: las *acciones administrativas* (17.4%) y los *planes, programas y proyectos* (11%). Las primeras, podemos definir las como toda manifestación unilateral de voluntad en el ejercicio de una potestad administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma inmediata<sup>190</sup>. Los planes, programas y proyectos, por su parte, se definen como los instrumentos racionales que integran diferentes políticas sectoriales durante un tiempo determinado. De igual forma, cumplen con un

---

<sup>189</sup>Dentro del grupo incluimos todas las audiencias públicas, mingas, socializaciones, debates, asambleas, discusiones, mesas de trabajo, foros y consejos.

<sup>190</sup>Las acciones administrativas son los decretos, resoluciones, leyes, acuerdos, la adjudicación de contratos y los derechos de petición.

proceso establecido de funciones de acuerdo con el cumplimiento de una serie de etapas determinadas que dependen de las normas de cada ciudad y país.

En el quinto puesto encontramos a las *Acciones coercitivas* (10%), las cuales son las intervenciones violentas a los vendedores informales que ocupan el espacio público. Éstas, tienen el objetivo de ejercer coerción directa al comportamiento de los afectados para el mantenimiento del orden<sup>191</sup>. Después, aparecen las *Obras de infraestructura* (7.2%), las cuales hacen referencia a los medianos y pequeños proyectos diseñados y dirigidos por profesionales que, mediante un estudio previo, son llevados a cabo para el desarrollo de diferentes actividades necesarias para el desarrollo estructural de la ciudad.

Otra categoría es la relacionada con las acciones de *control y seguimiento* (5.3%) que son las encargadas de evaluar y controlar la implementación y cumplimiento de las políticas como la normatividad sobre plazos y sanciones. También, encontramos los estudios de solución a diferentes problemáticas y los informes con evaluaciones a diferentes programas de acción implementados<sup>192</sup>. Entre estos se encuentran los mecanismos de seguimiento y control fiscal como los presupuestos, el plan anual de inversiones, las interventorías, las veedurías financieras, técnicas y de impacto social.

Los últimos dos lugares los registran Otros tipos de acción (4%)<sup>193</sup> y las acciones jurídicas (3%). Por su parte, las *acciones jurídicas* las entendemos como las respuestas por parte de los diferentes organismos de la Rama Judicial a las acciones interpuestas por grupos de ciudadanos en defensa del derecho al espacio público. Algunas de ellas representan sanciones por incumplimiento a previos fallos en contra de la Administración municipal, obligando con ello a encauzar los conflictos existentes en el espacio público de la ciudad<sup>194</sup>.

Ahora bien, como lo muestra la gráfica No.12, los pronunciamientos alcanzan el porcentaje más alto debido a la naturaleza de la información. No obstante, estos cumplen una función importante al igual que en las acciones colectivas ya que los medios de comunicación se constituyen en espacios de representación que legitiman y autonomizan su función. Asimismo, se constituyen en espacios de deliberación pública que permiten a los diversos actores ser reconocidos en una misma condición de igualdad al participar y expresar sus necesidades e intereses.

---

<sup>191</sup> Se destacan: los operativos de control, desalojos y patrullajes.

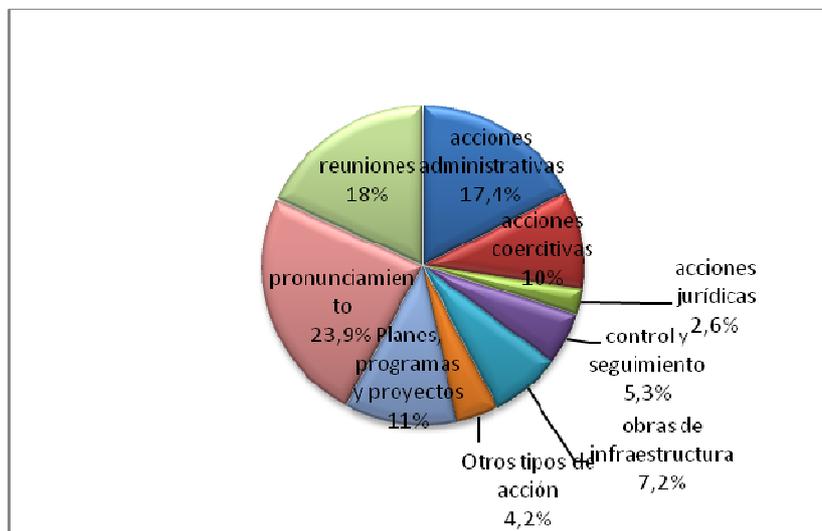
<sup>192</sup> Las acciones de control y seguimiento son las veedurías o inspección, las actividades de revisión y cumplimientos de normatividad como decretos. Algunos estudios de soluciones como los de movilidad, los informes sobre resultados y la evaluación a programas implementados.

<sup>193</sup> Incluyen diversas actividades como la realización de campañas, jornadas cívicas y actividades culturales

<sup>194</sup> Las acciones jurídicas encontradas son los desacatos, revocatorias, sanciones y apelaciones.

A partir de esto, es posible entender el surgimiento y la diferenciación de lo que llamamos sociedad civil y Estado<sup>195</sup>.

**Gráfico No. 12. Recursos gubernamentales.**



Fuente: Elaboración propia, El Liberal.

Sin embargo, en la práctica nos dimos cuenta que la figura de los pronunciamientos realizados por el Estado, constituyen una dificultad para separar entre las acciones de los actores sociales y las del Estado. En este sentido, son difusas las fronteras que permiten conocer las funciones de cada actor de acuerdo con la defensa del interés general. En consecuencia, observamos que en algunas acciones cuando los representantes del Estado actuaron para expresar su punto de vista, en muchos casos, no lo hicieron con la intención de actuar como representantes de un colectivo, sino para expresar un interés particular.

Por otra parte, a pesar de que un gran número de los problemas logran la inscripción en la agenda pública (pronunciamientos y reuniones) pocos temas logran tener una efectiva intervención de las autoridades locales (acciones jurídicas, administrativas y planes) que conduzcan a la aplicación, ejecución y regulación (obras y control y seguimiento) de las políticas. Evidentemente, hay un estancamiento en la fase de producción de planes, es decir, hay una excesiva planificación con el coadyuvante de que las necesidades y problemas son contingentes. Este estancamiento demuestra un proceso complejo, lento en las

<sup>195</sup> Para Habermas “La Esfera pública, como la sociedad civil en general, sólo puede ser conceptualizada plenamente una vez el Estado se constituyó como un lugar impersonal de autoridad”. De esta forma, el concepto de espacio público está directamente vinculado al ámbito de la sociedad civil; es más, el surgimiento de la esfera o de las esferas públicas sólo es posible históricamente con el surgimiento de la sociedad civil. HABERMAS, Jürgen. *The structural transformation of public sphere*. The MIT Press, Cambridge. MA. 1989. p 181-222..

decisiones y demasiado burocratizado, lo que indiscutiblemente genera una dificultad estructural importante para construir redes de políticas públicas estables y sostenibles en el tiempo.

Este problema no es exclusivo en el escenario estudiado; también, ha constituido una grave dificultad para los países latinoamericanos. Esto, en parte se debe a que los periodos de gobierno dan una visión limitada en el horizonte de tiempo a los actores sociales y políticos. El cambio de administración local cada cuatro años genera rupturas en las políticas o una desarticulación de la importancia de una política previamente formulada<sup>196</sup>.

Conviene señalar que las acciones coercitivas, aunque no son las más frecuentes, son utilizadas especialmente para desalojar a los vendedores ambulantes del espacio público. Éstas son un recurso importante del gobierno que deja en evidencia la incapacidad para dar respuesta satisfactoria frente a un problema de continua expansión y sobre el que se acude de forma coyuntural. Este tipo de acciones constriñen e impiden que las discusiones sobre el uso y función y la variedad de actores involucrados en el espacio público, sean incluidos en la agenda gubernamental.

### 3.2.7. TIPOLOGÍAS DEL ESPACIO PÚBLICO

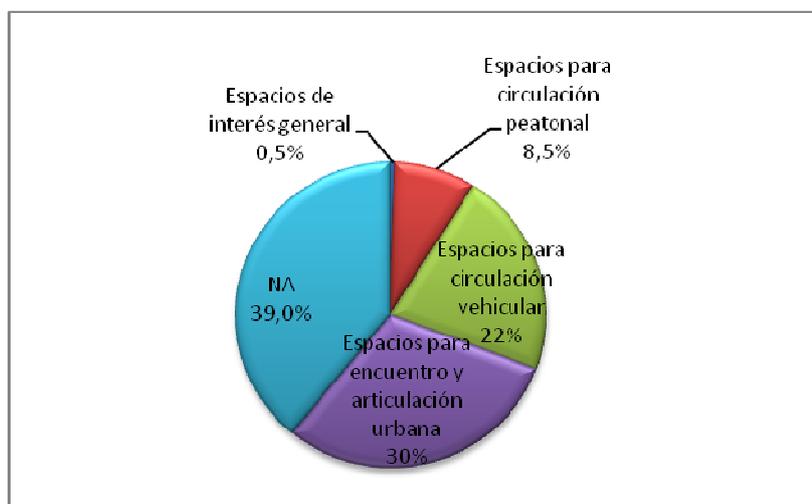
Las tipologías del espacio público son especificadas aquí teniendo en cuenta el lugar, es decir, el tipo de espacio que el Estado interviene de forma urbanística para disminuir los problemas que en él se presentan. El proceso metodológico de construcción de categorías y los diferentes tipos agrupados en cada una de ellas operan de la misma forma que las categorías enunciadas en el caso de las acciones colectivas, aunque el resultado no sea el mismo.

De acuerdo a la gráfica No. 13, sorpresivamente nos muestra que el primer lugar lo ocupa la categoría No Aplica con el 39% de acciones. Este resultado incluye temas como el Plan de Ordenamiento Territorial y diferentes discusiones sobre seguridad, presupuesto y los planes de desarrollo. Así, la noción de espacio público adquiere otro sentido para esta categoría ya que estos temas constituyen los espacios en donde el discurso sobre la esfera pública tiene repercusiones sobre el manejo de los espacios públicos en la ciudad.

---

<sup>196</sup>Este argumento puede complementarse con el 'fenómeno de la fracasomanía' introducido por Albert Hirschmann, el cual se forma a partir de conductas que se rigen por comportamientos dependientes e individualistas que proporcionan "un verdadero síndrome comportamental que impregna las Instituciones públicas de tal manera que lograr enquistarse y conducir a que cada nueva Administración introduzca un conjunto de acciones preconcebidas, las cuales incluyen la consideración de la inutilidad de las experiencias de aprendizaje previos sobre el desarrollo organizacional". Citado por: SUDARSKY, Jhon. (1988). *Clientelismo y desarrollo social*. <http://www.banrep.gov.co/blaavirtual/boleti5/bol21/monopo.htm>. Consultada el 28 de noviembre de 2010.

**Gráfico No. 13. Tipologías del espacio público**



Fuente: Elaboración propia, El Liberal.

El segundo puesto es para los espacios para encuentro y articulación urbana (30%). Entre los principales espacios, donde se concentran las acciones son las plazas de mercado (La Esmeralda y Las Palmas) y los espacios tradicionales de encuentro (Parque Caldas y Pueblito Patojo). El tercero lo ocupan los espacios para circulación vehicular con el 22%, cifra que representa los diferentes planes de ejecución de las obras ejecutados especialmente en el centro histórico.

Por otra parte, encontramos que el control e implementación de obras de recuperación de los andenes principalmente, ocupa una posición residual dentro de las acciones del Estado (8.5%). Asimismo, en los espacios de interés general (0.5%), las intervenciones para su recuperación ambiental es aún más preocupante. En definitiva, los resultados demuestran que la acción pública no tiene una presencia efectiva en el desarrollo de grandes o medianas obras públicas para la población.

## CONCLUSIONES

La construcción de ciudadanía a partir del debate sobre el espacio público demuestra que alrededor de las acciones, los actores y los temas convergen diferentes elementos. Los medios de comunicación, por su parte, institucionalizan los temas y al hacerlo, son capaces, de alterar la agenda gubernamental. El Liberal construye un tipo de ciudadanía basada con lo que se dice, se hace y se piensa sobre el espacio público. La problemática que resaltan continuamente es que la falta de presencia gubernamental es visible en el uso y la administración de los espacios públicos. También, El Liberal hace un importante llamado a la recuperación de los valores ciudadanos, entre ellos el rescate de lo que es “ser payanés”, la tradición y la historia, significados que paulatinamente se han ido perdiendo entre los habitantes de Popayán.

La formación de ciudadanía se establece desde dos ámbitos, opuestos entre sí. Por un lado, el espacio público se convierte en un recurso de transacción para la disputa electoral y también la privatización de la gestión pública local, constituyen algunas prácticas que demuestran la clientelización del espacio público. Sin embargo, la existencia de esfuerzos autónomos para participar en la solución de los problemas barriales y la formulación de procesos de rendición de cuentas, conforman el otro lado de la moneda sobre las características de la ciudadanía.

Aún así, las acciones de los pobladores urbanos y las asociaciones barriales y comunitarias, se limitan a la búsqueda de beneficios concretos que se construyen a partir intereses fragmentados. Sobre este último punto, es posible observar que la articulación de voluntades comunitarias constituye un punto de partida para la construcción de pequeñas identidades vecinales. En esta perspectiva, el tipo de organización, los vínculos y los tipos de movilización va cambiando según el carácter que los actores le dan a la acción.

Debido a que los mecanismos institucionalizados son permanentes, éstos terminan siendo propensos a convertirse en nichos de reproducción del clientelismo, por lo que los pobladores prefieren el establecimiento de vínculos más transitorios, informales y menos institucionalizados para desencadenar las acciones. En algunos casos, las actitudes y conductas de los pobladores van desde la apatía política hasta la búsqueda de nuevos canales de expresión y relación con las autoridades locales. En este sentido, la ciudadanía se concreta más en los medios de comunicación que en la participación colectiva en espacios públicos.

Por otra parte, los pobladores de Popayán, especialmente los que residen en barrios de estrato bajo, sienten el peso de una carga social representada por la falta y la precariedad de vías de acceso a sus barrios, la invasión de andenes y vías por parte de los comerciantes informales, la contaminación ambiental, la inseguridad, el consumo de drogas en los parques y plazoletas y los déficits de

servicios públicos. Así lo sienten, a juzgar por sus demandas y opiniones, ya sea por lo que viven en su entorno más cercano o porque saben que esos son los problemas que hacen parte de la ciudad. Pero también esta problemática es percibida por los sectores de estratos altos y medios de la ciudad, aunque el peso de sus demandas es de menor intensidad.

Los comerciantes informales y formales, ponen de manifiesto que existe un alto sentido de tensión o conflicto y unas conductas excluyentes a la hora de concertar propósitos disímiles. La acción de las autoridades locales se ha concentrado en el establecimiento de acuerdos para la reubicación de los vendedores ambulantes, aspecto que ha colocado a los demás actores sociales en posición desigual. Ello contribuye a la fragmentación política, al individualismo y a la privatización de la vida local. En consecuencia, los ciudadanos se alejan de la política y dejan de percibir lo público como un ámbito posible de ejercicio de la ciudadanía.

Asimismo, la ciudadanía no se construye únicamente de forma unidireccional, es decir entre sociedad civil y Estado, sino también entre las relaciones que establece cada actor social. El establecimiento de alianzas entre los actores es un ejemplo de la construcción y reivindicación de ciudadanía. Los grados de cooperación y solidaridad se crean en barrios donde los usos del espacio público afecta la sana convivencia y la tranquilidad (Bolívar, El Empedrado y La Esmeralda).

Ahora bien, en el caso de las acciones del Estado, podríamos decir que existe una correspondencia entre las motivaciones de los actores sociales y la Administración local (Infraestructura, Usos del espacio público y Administración del espacio público). Sin embargo, la ejecución e implementación de las obras de infraestructura se concentra en el centro histórico, relegando la atención de puntos críticos de la periferia. Una situación similar ocurre con las políticas para la recuperación del espacio público. Estas han sido desarrolladas, no con el interés autónomo por equilibrar el uso y aprovechamiento del espacio público frente al disfrute equitativo de este, sino con el fin de dar cumplimiento a los fallos judiciales. Aun así, los intentos de la Administración Municipal por cumplir con la reubicación de los vendedores ambulantes del Anarkos y la Esmeralda han sido infructuosos.

De igual forma, las repercusiones políticas y económicas de la ley 550 deja en evidencia el papel que juega la descentralización en Popayán. Un ejemplo de ello es que las posibilidades de articulación y generación de espacios de concertación para priorizar la destinación de recursos, fue muy pobre. Importantes mecanismos como el presupuesto participativo y el desarrollo de veedurías ciudadanas cuentan hoy en Popayán con un bajo grado de aplicación. Por su parte, el balance del POT en estos ocho años es también pobre debido a que no se atendieron las exigencias consignadas en este. Por su parte, entre la ciudadanía existe una despreocupación por el presente y futuro de sus localidades, lo que le ha restado fuerza al POT como instrumento efectivo de gestión del territorio. Mientras que los

Concejales y la Administración Municipal no han dedicado los esfuerzos necesarios para ejecutar los planes. Salvo con algunas excepciones (Parque Caldas y Puente vial de la 17), la ejecución de los planes ha sido nula.

Estas reflexiones nos permiten volver sobre la base que fundamentó este estudio, la del espacio público como ámbito en donde es posible observar la construcción y reivindicación de ciudadanía. Los resultados de esta investigación nos hacen pensar que en Popayán falta mucho terreno para consolidar una ciudadanía responsable, capaz de construir ciudad como espacio de igualdad. Las prácticas concretas apuntan hacia otros horizontes: la búsqueda del beneficio individual, la falta de participación, el conflicto, la desigualdad, la inseguridad y el clientelismo. En este sentido, la dimensión democrática de la ciudad adquiere algunas paradojas. La ciudad aún se debate por el desarrollo de estrategias para la búsqueda del bien común en el entorno más cercano y la privatización en la que cada quien hace, piensa y usa el espacio público de acuerdo a los intereses que le son más afines a cada actor social y político.

## BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA DE POPAYÁN, Plan de Ordenamiento Territorial 2002.

GARAY, Luis Jorge. *Ciudadanía, lo público, democracia*. S.E. Bogotá, 2000.

HABERMAS, Jürgen. *The structural transformation of public sphere*. The MIT Press, Cambridge. MA. 1989.

HERNÁNDEZ, Salvador y DIAZ, Zamira (Comp). *Visiones Alternativas del Patrimonio Local. Popayán una ciudad en construcción*. Fundación La Morada, 2003.

LEFEBVRE, Henri. *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península, Barcelona, 1978.

McADAM, Doug, TARROW, Sydney y TILLY, Charles. *Dinámica de la contienda política*. Hacer Editorial. 2005.

MORAGAS, Miguel de (edit). *Sociología de la Comunicación de Masas*. Editorial Gustavo Gili. Barcelona 1979.

MURILLO, Gabriel y GÓMEZ, Victoria. *Redefinición del espacio público, eslabonamiento conceptual y seguimiento de las políticas públicas en Colombia*. Universidad de los Andes, Centro de Estudios Socioculturales. CESO. Bogotá, 2005.

PATIÑO GÓMEZ, Zaida. *Ciudad: Espacio público y ciudadanía (Desde la perspectiva geográfica)*. Tesis de grado (Geógrafa). Universidad Pedagógica y tecnológica de Colombia. Bogotá, 2002.

ROTH, André-Noel. "Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación". Ediciones Aurora, Colombia, 2002.

RUIZ HENAO Nidia. *Lo político del ámbito cultural en la producción del espacio público. Análisis del proceso de territorialización nocturno de los jóvenes en los parques del centro histórico*. Tesis de grado (Politóloga). Universidad del Cauca. Facultad de Derecho, Ciencias políticas y Sociales. Departamento de ciencia política. Popayán, 2006.

TARROW, Sidney. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial, Madrid, 1997.

TOURAINÉ, Alain. *Actores y pautas de acción colectiva: formas de movilización*. Ilpes. Santiago de Chile, 1987.

TILLY, Charles. *Violencia colectiva*. Hacer Editorial. Barcelona. 2006.

RICARDO LEÓN Y RAMIREZ, Juan Carlos (comp). *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

VELASQUEZ, Fabio. *Ciudad y Participación*. Editorial Universidad del Valle, Cali. 1997.

VELÁSQUEZ, Fabio, GONZÁLEZ, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona. Bogotá, 2003.

WEBER, Max. *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica México, 1944.

## REVISTAS

BEJARANO, Ana María. "Recuperar el Estado para fortalecer la democracia". En: *Análisis Político*, No. 22, 1994.

MÚNERA, Leopoldo. "Los estudios sobre la participación en Colombia". En: *Análisis Político*, No. 36, enero-abril de 1999.

## INTERNET

BORJA, Jordi (2004). *La ciudad conquistada*. Consultado el 27 de marzo de 2009 en:

[http://www.barcelona2004.org/esp/banco\\_del\\_conocimiento/documentos/ficha.cfm?idDoc=2420](http://www.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/documentos/ficha.cfm?idDoc=2420).

BROMBERG, Paul (2006). *La Generación de acuerdos en procesos de participación: la toma de decisiones colectivas*. Capacitación a servidores públicos del Distrito Capital. Convenio DAPD-UN proyecto: Consolidación del Sistema Distrital de Planeación. Consultado el 18 de noviembre de 2010 en [www.democraticdialoguenetwork.org/file.pl?files\\_id=1174;folder...:](http://www.democraticdialoguenetwork.org/file.pl?files_id=1174;folder...)

*El comercio informal, situación y problemática: respuestas y propuestas*. En: [http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/010926133228-3\\_.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/010926133228-3_.html). Consultado el 6 de diciembre de 2010.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (2005). *Guía Metodológica, Mecanismos de recuperación del espacio público*. Consultado el 27 de marzo de 2009 en: [http://www1.minambiente.gov.co/prensa/publicaciones/docum\\_especializada/siste](http://www1.minambiente.gov.co/prensa/publicaciones/docum_especializada/siste)

[ma\\_habitacional/guia\\_metodologica\\_5\\_mecanismos\\_recuperacion\\_espacio\\_publico.pdf](#).

URRESTE, José (2008). Entre el tiempo y el espacio, o sobre plazas, campanas e iglesias en Popayán. Consultado el 12 mayo de 2011. En: [www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=22695](http://www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=22695)

VELASQUEZ, Fabio (2006). *La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia*. Consultado el 3 de marzo de 2011. En: <http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0038/articulo06.pdf>.

## **ENTREVISTAS**

ENTREVISTA a Víctor Fuly Guevara, Jefe de la oficina de protección al consumidor (1998-2010). Popayán, 9 de mayo de 2010.

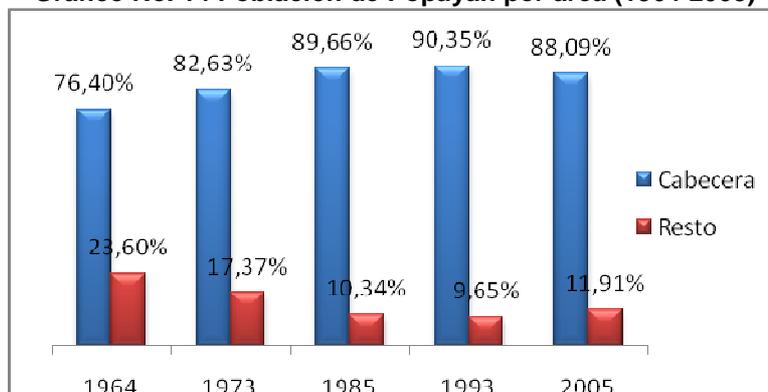
ENTREVISTA a Elvia Rocío Cuenca, integrante Concejo Municipal de Popayán (2002- 2011). Popayán, 10 de mayo de 2010.

ENTREVISTA a Oriana Mendoza, Presidenta Ejecutiva Cámara de Comercio del Cauca (2008-2011). Popayán, 8 de mayo de 2010.

ENTREVISTA a Eduardo Flórez, desplazado de El Doncello (Caquetá) y vendedor ambulante en Popayán. Popayán, 12 de mayo de 2010.

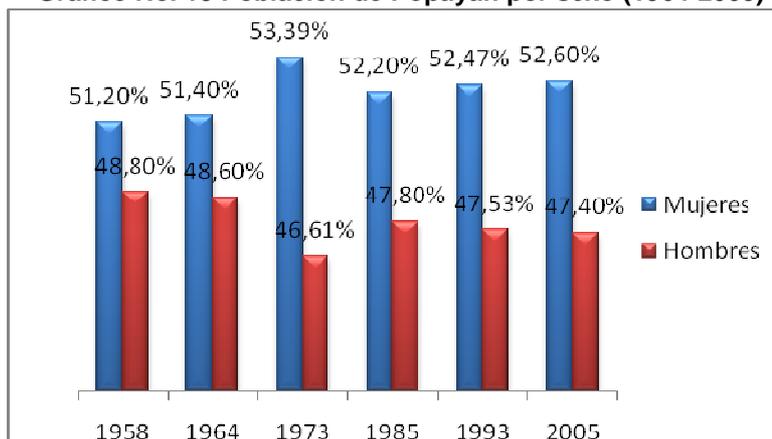
## ANEXOS

**Gráfico No. 14 Población de Popayán por área (1964-2005)**



Fuente: DANE. Comparación Población Intercensal, 2005.

**Gráfico No. 15 Población de Popayán por sexo (1964-2005)**



Fuente: DANE. Comparación Población Intercensal, 2005.

**Tabla No 2. Déficit de vivienda Popayán (1993-2005)**

1993	Total	Cabecera	Resto
Total Hogares	41.843	38.091	3.752
Total Viviendas	40.610	35.870	4.740
Déficit de vivienda	1.233	2.221	-988
% déficit sobre total viv	3,04	6,19	-20,84

2005	Total	Cabecera	Resto
Total Hogares	67.126	59.610	7.516
Total Viviendas	59.492	52.607	6.885
Déficit de vivienda	7.634	7.003	631
% deficit sobre total viv	12,83	13,31	9,16

Fuente: Censo DANE 1993,2005

