

LA ACCIÓN PÚBLICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ DESDE LOS TERRITORIOS: ANALISIS DEL PROGRAMA 'PARTICIPACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ TERRITORIAL' DEL PDD¹ 2016 – 2019.



HAROLD DAVID GALINDEZ PEREZ

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA.
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA.
POPAYÁN, CAUCA.
2018.**

¹ Plan de Desarrollo Departamental 2016 - 2019 "Cauca: Territorio de Paz".

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

LA ACCIÓN PÚBLICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ DESDE LOS TERRITORIOS: ANALISIS DEL PROGRAMA 'PARTICIPACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ TERRITORIAL' DEL PDD² 2016 – 2019.

Trabajo de Grado para optar el título de:

POLITÓLOGO.

En la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Universidad del Cauca

Presentado por:

HAROLD DAVID GALINDEZ PEREZ

Trabajo de Grado dirigido por:

MARIA CRISTINA GUEVARA ASTUDILLO

Abril, 2018.

² Plan de Desarrollo Departamental 2016 - 2019 "Cauca: Territorio de Paz".

A los millones de colombianos que a diario construyen una paz estable y duradera.

A mi Alma mater, fundada en 1827 para formar a los ciudadanos que habrían de fundamentar la vida nacional e independiente de una nueva nación.

A los míos, por el apoyo incondicional.

AGRADECIMIENTOS.

Debo reconocer que el tema central que hoy ocupa el presente documento en ningún momento estuvo dentro de los planes que como estudiante consideré abordar para la elaboración de mi trabajo de grado; por el contrario me eran indiferentes las temáticas propias a la construcción de paz en el marco del posconflicto tras la firma de los acuerdos entre el Gobierno nacional y las FARC, y más aún en prestar atención a esa especie de mantra que ha envuelto a cientos de politólogos alrededor de la administración y las políticas públicas.

Por tal razón me gustaría que estas líneas sirvieran para expresar mis más sinceros agradecimientos a todas las personas, que de una u otra manera, han contribuido en la realización del presente trabajo grado, y por sobre todo, en la motivación recibida para hacer de este tema, tan trascendental en la vida política de nuestro país, el merecedor del esfuerzo y sacrificio dispuesto para la culminación de los cuatro años de formación personal y disciplinar en el programa de Ciencia Política de la Universidad del Cauca.

Quiero iniciar agradeciendo a mi familia, por el apoyo incondicional a pesar de todas las dificultades: sentimientos de gratitud a mi padre Harol Ferney que ya no nos acompaña, a mi madre Mirta Lucia y a mi hermana Liyan Patricia; también de una u otra forma a Luciana por la sonrisa al viento de cada tarde y a mis abuelos Teresa y Miguel, a quienes cuento con la fortuna de tenerlos a mi lado, junto a mi tío Miguel Ángel.

De igual modo, un reconocimiento especial e infinitos agradecimientos a Andrés Felipe Molano por su comprensión y constante aliento para seguir adelante; a María Cristina Guevara, directora de mi Trabajo de Grado por su constante disposición para con este esfuerzo; y a Martha Lucia Agredo y Alejandra Miller Restrepo por hacer de la Secretaria de Gobierno y Participación un escenario acogedor de formación personal y profesional durante mi corta estadía.

A todos ellos mi más sincera gratitud por contribuir en mi proceso de formación emocional, personal y profesional. ¡Gracias totales!

TABLA DE CONTENIDO.

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN.....	7
2. LA ACCIÓN PÚBLICA TERRITORIAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ DESDE LOS TERRITORIOS.....	11
2.1 Acción pública y acción pública territorial.....	11
2.2 El surgimiento de la acción pública.....	12
2.3 Una definición de acción pública:.....	15
2.3.1 Acción pública territorial:.....	19
2.3.1.1 Una disertación sobre lo 'territorial' (regiones):.....	20
2.3.1.2 La acción pública en los territorios:.....	22
2.3.1.2.1 La acción pública 'localizada' como definición de la acción pública territorial: 24	
3. LA PARTICIPACIÓN PARA LA PAZ: LÓGICAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CLAVE DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ TERRITORIAL.....	29
3.1 Una revisión conceptual de la participación ciudadana.....	29
3.1.1 Participación ciudadana:.....	31
3.1.1.1 Objetivos y lógicas de la participación ciudadana:.....	32
3.2 La participación en la administración pública:.....	36
3.3 ¿Cómo se construye paz desde la participación?.....	39
3.4 La participación en un escenario de posconflicto.....	41
4. EL PROGRAMA 'PARTICIPACIÓN PARA LA CONTRUCCÓN DE PAZ TERRITORIAL' EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA.....	48
4.1 El tránsito de la participación ciudadana a la participación social y comunitaria en el Departamento del Cauca.....	48
4.1.1 Participación social:.....	51
4.1.2 Participación comunitaria:.....	55
4.2 La agenda del Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 "Cauca: Territorio de Paz" en la construcción de paz.....	58
4.3 El programa 'Participación para la construcción de paz territorial'......	60
4.3.1 El incremento de los niveles de participación como objetivo del programa:.....	60
4.3.2 Los actores inmersos en el programa:.....	62

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

4.3.3	Los instrumentos institucionales para la construcción de paz territorial:	64
4.3.3.1	Programas de desarrollo con enfoque territorial – PDET:	66
4.3.3.2	Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS: .	66
4.3.3.3	Zonas más afectadas por el conflicto armado – ZOMAC:	67
4.3.3.4	Encuentro de todos los sectores por la paz y el desarrollo del Cauca:	67
5.	CONCLUSIONES	70
6.	BIBLIOGRAFÍA	72

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN.

En estos momentos el país está viviendo un momento trascendental en su historia política: la terminación del conflicto armado con las FARC³, la implementación de los acuerdos suscritos en La Habana⁴, y el inicio de los diálogos entre el Gobierno nacional y el ELN⁵. Este es un escenario fundamental para que desde el Estado, en todos sus niveles, se implemente acciones enfocadas a garantizar una paz duradera y sostenible, en el entendido de que “no es posible construir y mantener condiciones y capacidades de paz sin transformar los factores que han generado la violencia” (PNUD, 2014).

La firma del ‘Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera’ por parte del Gobierno nacional y las FARC el 24 de noviembre de 2016, significa una nueva etapa no solo en nuestra historia, sino también una nueva etapa en la lógica institucional, en la forma en como el Estado interactúa y hace presencia desde el centro y su periferia, y viceversa. En términos generales esto es el ‘posconflicto’, entendido como la fase después “de la firma definitiva de los acuerdos de paz, y que supone una recomposición de la sociedad, incluyendo asuntos como la desmovilización de los actores armados, la seguridad ciudadana, la reinserción y el desarrollo de los acuerdos de paz” (Gomez, 2003).

Sin embargo, como ilustra Gehring (2016) “al hablar de construcción de paz y de un eventual posconflicto en Colombia, parecería haber un consenso acerca de que esto implica mucho más que la firma de un acuerdo” (Gehring, 2016); y no es para menos, las experiencias internacionales en terminación de conflictos bélicos manifiestan que la sola firma de los acuerdos de paz entre dos o más partes en conflicto es tan solo un paso en la agenda del posconflicto.

Sin lugar a dudas el posconflicto va a ocupar toda la atención de la agenda pública y gubernamental durante los últimos años: la implementación del acuerdo final –que no es más que el desarrollo de los acuerdos de paz–, es donde las partes “garantizarán las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y se adoptarán medidas afirmativas en favor de grupos discriminados

³ Nos referimos a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, organización guerrillera; distinta del partido político creado como producto de la implementación del Acuerdo Final en materia de participación política, el cual se reconoce con las mismas siglas, pero se refiere a la Fuerza Alternativa del Común.

⁴ Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

⁵ Ejército de Liberación Nacional, organización guerrillera colombiana.

o marginados, teniendo en cuenta el enfoque territorial, diferencial y de género” (Santos & Jiménez, 2016).

Además, en el proceso de implementación de lo acordado en La Habana entre el Gobierno nacional y las FARC, es también donde se transversaliza el elemento que va hacer el articulador del acuerdo final: la participación ciudadana, la cual está orientada a determinar el “¿Cómo?” en el proceso de implementación. En este sentido, en el acuerdo final se establece la “participación en general de la sociedad en la construcción de la paz y participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios” (Santos & Jiménez, 2016). En otras palabras, la ‘participación ciudadana’ dentro del acuerdo final se entiende como la herramienta para

abrir espacios para la participación [...] más variada y espacios que promuevan el reconocimiento de las víctimas, el reconocimiento y establecimiento de responsabilidades, y en general, el reconocimiento por parte de toda la sociedad de lo ocurrido y de la necesidad de aprovechar la oportunidad de la paz”. (Santos & Jiménez, 2016)

Así, nuestro país está a punto de afrontar un desafío latente “por proyectar y establecer espacios cada vez más amplios, incluyentes y transparentes en donde converjan actores de diverso tipo alrededor de la gestión del desarrollo” (Maldonado, 2016); pero esto debe entenderse bajo la premisa de que “la construcción de sociedad debe permitir a los ciudadanos reconocerse como parte de ella e involucrarse desde su cotidianidad, en la definición de su destino” (Maldonado, 2016). De tal modo que en el contexto colombiano, la generación de condiciones para la construcción de paz, demanda de la participación ciudadana su configuración como un pilar para el desarrollo del país, reconociendo el valor de la voz de los territorios y sus habitantes en su consecución (Maldonado, 2016).

Como afirma Maldonado (2016) citando a Jaramillo (2014), la tarea de la participación ciudadana en el proceso de implementación del Acuerdo final y de la Construcción de paz territorial, se traduce en dos hechos: por un lado, en ofrecer a los pobladores de los distintos municipios de nuestro país las mejores condiciones de vida en ámbitos democráticos, respetuosos de la diversidad y libres de corrupción (Maldonado, 2016), y por el otro, en configurar verdaderos pactos de gobernabilidad que refuercen el compromiso de las instituciones y los ciudadanos alrededor de objetivos comunes (Maldonado, 2016).

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

Por ello, la participación es el eje central de nuestra investigación, puesto que nuestro objetivo es el de analizar las estrategias de la participación social y comunitaria para la construcción de paz desde los territorios; lo cual implica en primer lugar, observar las lógicas de la participación ciudadana, social y comunitaria en un ambiente institucional en donde el conflicto no se tomó como una variable reconocida que incidiera de manera directa en los escenarios de participación; y en segundo lugar, analizar las dinámicas de la participación social y comunitaria en un contexto de transición política, dado por la implementación de los acuerdos de La Habana y la incorporación de las FARC a la vida civil y política.

Es necesario precisar que el presente análisis es el resultado del desarrollo de un proyecto de práctica profesional, donde se acompañó durante un periodo de 4 meses, las acciones del programa “Participación para la construcción de paz territorial” –que hace parte del Plan de Desarrollo Departamental “Cauca: Territorio de Paz 2016 – 2019”–, por lo cual dicho documento está delimitado a una perspectiva territorial, enfocándonos en el Departamento del Cauca, específicamente al alcance que posee el programa, donde la Secretaria de Gobierno y Participación de la Gobernación del Cauca tiene el objetivo de “fortalecer la participación de las organizaciones del Departamento del Cauca, para consolidar los procesos de democracia, participación política y dinamizar los diálogos con las instituciones y las comunidades desde los escenarios locales” (Gobernación del Cauca, 2016); objetivo que está enmarcado en función de la construcción de paz territorial, que no es otra cosa que “la construcción colectiva, donde las comunidades adquieren y/o asumen la capacidad racional discursiva y de diálogo, para la superación o resolución de sus conflictos” (Gobernación del Cauca, 2016).

Así que con el objeto de indagar alrededor de la pregunta: ¿Cómo se construye paz desde los territorios a través de la acción pública en el programa ‘Participación para la construcción de paz territorial’ de la Secretaria de Gobierno y Participación de la Gobernación del Cauca?, nuestro marco analítico está dado por el análisis de políticas públicas, mediado por uno de los enfoques de la administración pública que proponen la articulación de los distintos actores en la esfera pública del territorio para la concreción de objetivos comunes (Sosa, 2016): la acción pública territorial.

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa ‘Participación para la construcción de paz territorial’ del PDD 2016 – 2019.

En este sentido se han planteado tres objetivos:

- Describir los marcos de acción por los cuales se orienta la acción pública territorial para la construcción de paz en el programa ‘Participación para la construcción de paz territorial’ del PDD 2016 – 2019.
- Explicar el papel de la participación social y comunitaria al interior del programa ‘Participación para la construcción de paz territorial’ del PDD 2016 – 2019.
- Analizar las acciones del programa ‘Participación para la construcción de paz territorial’ en función de la acción pública para la construcción de paz desde los territorios.

Cada uno de ellos es operativo a un capítulo del presente documento; de tal forma que en el primer capítulo, titulado ‘La acción pública territorial para la construcción de paz desde los territorios’ será el marco teórico operativo a todo el análisis, donde se inicia con una sustancial revisión teórica sobre los conceptos acción pública y acción pública territorial, lo cual permitirá comprender el posterior desarrollo de las acciones del programa “Participación para la construcción de paz territorial” en función de la gestión de la paz.

En el segundo capítulo, titulado ‘La participación para la paz: lógicas de la participación ciudadana en clave de construcción de paz territorial’ se abarca en primer lugar, una revisión teórica del concepto de participación ciudadana como fundamento transversal del acuerdo final, para en segundo lugar mostrar como la participación de la ciudadanía, las comunidades y los territorios en fundamental para la concreción de los objetivos de la construcción de paz territorial.

El tercer y último capítulo, titulado ‘El programa Participación para la construcción de paz territorial en el Departamento del Cauca’, se analiza de forma integral como la participación ciudadana se materializa en el programa “Participación para la construcción de paz territorial” desde un enfoque de participación social y comunitaria en clave de construcción de paz.

2. LA ACCIÓN PÚBLICA TERRITORIAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ DESDE LOS TERRITORIOS.

2.1 Acción pública y acción pública territorial.

Al interior de áreas del conocimiento como la administración pública, existe una vasta bibliografía sobre indistintas acciones de gobierno en sus diferentes niveles, tendientes a satisfacer necesidades de un sector de la población o mitigar situaciones problemáticas que afectan el normal desarrollo de un territorio, población o institución en particular.

A la acción pública podríamos caracterizarla, en un nivel superficial, como un primer momento de la interacción entre el Estado y la Sociedad (Beer, 2008). Sin embargo, la descentralización institucional desde las esferas elementales de la gubernamentalidad, que presupone la acción pública, no es una tarea suficiente para satisfacer o mitigar una necesidad o situación problemática de la sociedad, mucho menos para promover el desarrollo local (Beer, 2008). Tal como explica Cabrero (2005), lo que en realidad se necesita es una compleja interacción de movimientos sociales, intereses empresariales y gobiernos locales para construir la acción pública e institucionalizar el gobierno democrático (Cabrero E. , 2005).

Por ello, cuando hacemos referencia al Estado en general, establecemos en la mayoría de casos, relaciones directas con las esferas más altas de la institucionalidad; dicho de otro modo, este concepto se relaciona con una visión en donde el centro de la administración pública actúa como un ente coordinador de las decisiones fundamentales de la agenda gubernamental.

A pesar de los esfuerzos constantes de nuestro continente por adoptar una visión descentralizada de la administración y la gestión pública, estos se han quedado cortos con las demandas que hoy emergen de las regiones. En este sentido, la interacción de actores locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, es un inherente para la consolidación de una administración pública pensada y coordinada desde lo local en los espectros fundamentales del Estado: las entidades territoriales.

De este modo se hace más que pertinente hablar de la acción pública en singular, y de la acción pública territorial en particular, la cual adopta los marcos de análisis de la cosa pública propios de los territorios, de las regiones y localidades en donde verdaderamente se benefician o perjudican

los demandadores de bienes y servicios del Estado, de las decisiones que en materia pública se tomen desde la administración pública.

2.2 El surgimiento de la acción pública.

En América Latina la casi totalidad de los Estados son regímenes democráticos por vía constitucional, caracterizados por contar con una administración pública jerárquica y tradicional heredada del siglo pasado. Esta estructura de la administración pública se configura como un obstáculo para enfrentar contextos complejos, inciertos y dinámicos (Mariñez, 2015), propios de la lógica cambiante de un nuevo siglo.

Los cambios institucionales y societales de las últimas décadas son producto de procesos de democratización y descentralización del Estado (Mariñez, 2015), lo cual ha conducido a que la relación entre ciudadanos y gobernantes, y más aún entre ciudadanos y burocracia y entre ésta con los gobernantes, haya tomado dinámicas distintas a las establecida por la administración pública del siglo XX (Mariñez, 2015); de tal forma que se ha consolidado una nueva relación la relación de responsabilidades entre el Estado, los actores de la sociedad civil y del sector privado (Mariñez, 2015).

Esta nueva lógica no es otra que la de la acción pública, es decir, una acertada “forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado continúa siendo un actor relevante, aunque no único” (Mariñez, 2015, p. 107), reconfigurando una vez más la acción gubernamental desde la perspectiva de la acción pública de la política pública.

El cambio que produjo este nuevo paradigma dentro de la administración pública ha significado una ruptura, no solo teórica sino también empírica, en la forma como los actores involucrados en la cosa pública interactúan por medio de la gestión pública. Esto es así por una sola razón: durante casi todo el siglo XX “la perspectiva de la acción gubernamental se caracterizó justamente por el estadocentrismo” (Mariñez, 2015, p. 113), lo cual ha implicado

que el Estado se haya caracterizado históricamente por ejercer un control autoritario de aparatos burocráticos y una movilización de recursos y soportes. Este control y estos recursos y soportes se expresan a través de reglamentaciones donde la organización estatal pone un marco y límites a las actividades de los actores, apareciendo éste como el único defensor del orden público y de la regulación social. (Mariñez, 2015, p. 115)

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

La justificación constitucional fue por excelencia la defensora del estadocentrismo en algunos países de nuestro continente; la rígida legalidad que reglamentaba el accionar gubernamental dotó a este paradigma de una protección que supuso su arraigo desde las épocas del Estado proteccionista en el siglo XIX hasta el Estado de bienestar en el siglo XX, lo cual no es otra cosa que la dominación legal ejercida por medio de un cuadro administrativo burocrático (Weber, 1977).

Por ello el Estado Burocrático, en la definición de Weber (1977) que apunta a poner en relación una estructura de “poder legítima (la organización), una distribución del poder (el monopolio de la fuerza física), un conjunto de funciones (coerción), un campo de acción específico (el territorio) y una manera particular de construir este campo (el monopolio de la violencia)” (Mariñez, 2015, p. 109), puede caracterizarse por la interacción de dos elementos cruciales de la estructura del Estado: la fuerza pública y la autoridad pública (Fleiner-Gerster, 1986).

La Fuerza Pública coloca de manifiesto el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza que posee el Estado, por medio de sus Fuerzas Armadas o de los organismos civiles o militares facultados para tal fin; mientras que la autoridad pública “reposa sobre la confianza que los órganos del Estado inspiran a los ciudadanos” (Mariñez, 2015, p. 109).

Este modelo de gobierno democrático tradicional junto con una administración pública jerárquica no ha podido responder de manera eficaz y eficiente a los complejos contextos que imponen las dinámicas heterogéneas de la sociedad del siglo XXI; el ejemplo más claro de ello es la aparición de nuevos actores sociales que en el pasado siglo no existían o la proliferación de los existentes, que obligaban al Estado, en todos sus niveles, a establecer nuevas formas de relacionamiento.

La academia fue quizá la primera en formular críticas a este paradigma de gobierno (Guy, 2003), cuestionando que éste fuera un medio apropiado para conducir efectivamente la economía y la sociedad (Mariñez, 2009). Ante lo anterior, tres han sido las respuestas más frecuentes para enfrentar los retos del siglo XXI según Mariñez (2015):

una, enfatizar el uso de los actores societales y, especialmente, utilizar las redes de actores que rodean casi todas las áreas de políticas para su formación y administración; dos, alterar las formas en que se implementan las políticas públicas involucrando a la sociedad civil y aún a las organizaciones con fines de lucro en el suministro de los servicios; y tres, enfatizar en la eficiencia por sobre la participación con la creación de agencias y otro tipo de organizaciones

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa ‘Participación para la construcción de paz territorial’ del PDD 2016 – 2019.

autónomas o semiautónomas, cada una de las cuales es responsable de suministrar un sólo servicio. (Mariñez, 2015, p. 114)

Precisamente estas respuestas (*véase la Tabla 1*), se configuran en esta época de cambios como ejes nodales de una respuesta más cualificada para el relacionamiento de lo gubernamental con la sociedad y viceversa; de este modo la acción pública se gesta en un escenario en donde “las organizaciones gubernamentales se han visto en la necesidad de replantear su filosofía y estilo administrativo tradicional” (Mariñez, 2015, p. 115).

Tabla 1

Elementos de la acción pública.

	<i>Redes de actores (Actores societales)</i>	<i>Gobernabilidad y gobernanza</i>
La acción pública	<i>Involucramiento de la sociedad civil</i>	
	<i>El Estado y las organización no gubernamentales (agencias y organizaciones)</i>	

Nota. Fuente: Adaptado de “La política como política pública: una mirada desde la administración pública”, de Mariñez, F., 2015. Recuperado de <http://freddy-marinez.com/docs/PoliticaComo.pdf>

Por ello, una de las características fundamentales de la acción pública radica en que al interior de esta se hace presente una búsqueda constante por generar condiciones de gobernabilidad y gobernanza en las acciones de gobierno que desde el Estado se ponen en práctica para satisfacer necesidades o mitigar problemas comunes de las comunidades.

La gobernanza se hace presente en la acción pública desde una visión ‘policéntrica’, puesto que esta se refiere básicamente a un proceso que envuelve el Estado, la sociedad civil y el sector privado; sin embargo, hay importantes diferencias en los roles atribuidos a cada uno de estos actores (Whittingham, 2010); en este sentido una definición precisa del término en el marco de la acción pública está dada bajo la idea de que la gobernanza

es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad. (Whittingham, 2010)

Por otro lado, la gobernabilidad suele utilizarse como sinónimo de gobernanza sin serlo, puesto que en un inicio se refería originalmente a la capacidad del gobierno para cumplir sus funciones, así como para ejercer su autoridad y controlar las acciones de sus gobernados (Whittingham,

2010); hoy la entendemos en la acción pública como “la capacidad que tiene el gobierno de un Estado para construir consensos y articular respuestas que produzcan el impacto esperado” (Sanabria, 2005, p. 222); pero en términos prácticos la gobernabilidad consiste en “mantener en su lugar a las demás fuerzas políticas y tener mínimamente satisfechos a los sectores sociales más combativos” (Camps V. , 1997, p. 197).

Uno de los elementos importantes de la gobernabilidad en el desarrollo de las acciones de gobierno de la acción pública, se fundamenta en la premisa del encausamiento de conflictos por medio de las instituciones gubernamentales, permitiendo la construcción de políticas que promuevan el desarrollo (Sanabria, 2005); en otras palabras, es tratar de ver los conflictos como oportunidades para establecer consensos encaminados al desarrollo de la sociedad, lo cual consolida una especie de ‘gobernabilidad para el desarrollo’ (Calva, 2007) en el sentido que la democracia intrínsecamente “constituye también una poderosa palanca para construir una economía moderna, dinámica y competitiva, así como una sociedad más equitativa y cohesionada” (Calva, 2007, p. 11).

De este modo, un gobierno eficiente, con alta gobernabilidad, será un mejor moderador de las relaciones de gobernanza (Whittingham, 2010); de la misma manera que la gobernabilidad es de alguna manera, una condición para promover una gobernanza democrática; y a su vez, formas de gobernanza democráticas fortalecerán la gobernabilidad (Whittingham, 2010).

2.3 Una definición de acción pública:

Enfoques como la gestión pública (Bozeman, 1998), la nueva gestión pública (Bresser, 2001) y la acción pública (Cabrero E. , 2005) han sido utilizados para hacer referencia y enfatizar los vínculos que se establecen entre el gobierno y la sociedad en el nuevo contexto de la administración pública del siglo XXI. Dentro de este grupo, la acción pública se destaca por elementos como el involucramiento de la sociedad, la participación de la sociedad por medio de la creación de agencias y organizaciones, y por centrarse en redes de actores (gubernamentales y no gubernamentales) para la consecución de objetivos comunes. Pero, además se caracteriza y diferencia de otros enfoques de la administración pública, mediante la búsqueda constante de condiciones de gobernabilidad y gobernanza por medio de las acciones de gobierno que emanan de su campo.

A pesar de la importancia de la acción pública como nuevo paradigma en la administración pública, el bagaje teórico se limita a obras como las de Cabrero (2005), Thoening (1997), y diversos estudios elaborados que se centran en espacios locales (Sosa, 2016), la gran mayoría sobre experiencias específicas de acción pública en los territorios; lo cual demuestra un amplio desarrollo y arraigo de este enfoque de la administración pública en los distintos niveles de gobierno, particularmente en los regionales.

Sin embargo, al interior de esta amplia bibliografía de estudios de caso sobre la acción pública se encuentran enunciados distintos conceptos, los cuales resaltan u omiten algunas características de la misma, dependiendo de la aparición de estos elementos en cada caso. Esta riqueza conceptual de cada experiencia particular de estudio es positiva, en la medida de que demuestra una amplia aplicación del enfoque en la administración pública y en la formulación y ejecución de políticas públicas a nivel regional; pero puede ser vista también como una debilidad del enfoque, puesto que el concepto de acción pública puede verse diluido en cada estudio particular.

En este sentido, es un imperativo la adopción conceptual de elementos teóricos que identifiquen claramente la acción pública como un enfoque propio que diferencie sus características de otros enfoques, puesto que a pesar de que compartan elementos y márgenes de acción específicos, distan de ser iguales en sus planteamientos.

De esta forma partimos de la premisa que “gobernar es conducir la acción colectiva, y para ello se requiere la construcción de una acción pública” (Cabrero E. , 2005, p. 35); la cual Thoening (1997) define como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para poder abordarlos (Thoening, 1997); sin embargo, el acento aquí se coloca sobre la sociedad en general, más que en la esfera institucional del Estado (Sosa, 2016).

Por este énfasis colocado en la sociedad, en términos de las redes de actores en la arena política, existe una ventaja comparativa que posee la acción pública como campo de análisis, la cual logra diferenciar este concepto de otros términos politológicos a la hora de definir la política en el asunto público. Como enuncia Amaya (2010), la pertinencia del concepto es tal que permite referirse a la acción conjunta de actores gubernamentales y no gubernamentales en torno a un problema u objetivo común (Amaya, 2010); de tal forma que la “acción pública trasciende los encuadres del

burocratismo que puede propender a encerrar las políticas públicas en los lineamientos, procedimientos y fines institucionales que pueden estar alejados del bien común” (Sosa, 2016, p. 23).

De esta manera, es necesario tener en cuenta que en la acción pública “entran en juego los actores procedentes de los sujetos ubicados en el ámbito de la sociedad civil, así como las instituciones (entidades y normas) y los funcionarios, con su racionalidad, estilos de trabajo, funciones y recursos” (Sosa, 2016, p. 23), lo que implica “tener como punto de partida el entendimiento de dichos actores, los problemas públicos que los articulan, sus propósitos, recursos, prácticas, estrategias en torno a la acción pública y en el marco institucional específico que los congrega” (Sosa, 2016, p. 24).

Dicho de otro modo, la acción pública como enfoque pretende explicar por qué, cómo y con qué consecuencias pueden volverse compatibles entre sí las lógicas de actores autónomos vinculados e interdependientes, cómo se articulan la naturaleza de los problemas que fundamentan la acción y su marco institucional, a través de estrategias de actores (Amaya, 2010; Sosa, 2016; Thoenig, 1997).

Sin embargo, es importante también indagar sobre el cómo se articulan e interpretan los problemas y soluciones de la sociedad en general o en los territorios; en este sentido Cabrero (2005) citando a Kiser y Ostrom (1989) ilustra tres modos de acción para identificarlos: “el nivel constitucional que estructura las oportunidades de elección, el nivel de elección colectiva en que las autoridades gubernamentales construyen itinerarios de acción, y el nivel operacional de estrategias de actores” (Cabrero E. , 2005, p. 24).

Por otro lado, si nos referimos a las dinámicas propias de la acción pública, observamos que esta se encuentra “condicionada a la norma y a las políticas públicas estatales y gubernamentales que con su dinamismo condicionan o determinan hasta dónde y cómo puede avanzar está en un momento o territorio determinado” (Sosa, 2016, p. 10); y en donde la autoridad gubernamental en ejercicio del poder

construye configuraciones de creencias, intereses y conductas que permiten la coordinación y la dirección. Transcribe intencionalidades. Está sometida a condiciones de ejercicio. Institucionaliza espacios políticos de manera variada. Porta en ella, según dosis variables, una lógica de resolución de los problemas o de acción, al mismo tiempo que administra una lógica

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

del orden mediante la conversión en procesos o la normalización de las posiciones de los actores y las modalidades de la construcción. (Thoenig, 1997, p. s.f)

Pero si observamos más a profundidad, identificamos que la acción pública puede referenciarse directamente por dos características. En primer lugar, por la forma y contenido con el que los actores interpretan el mercado, el Estado, los gobiernos locales, las organizaciones sociales y los grupos de interés, y el espacio de acción pública en particular (Thoenig, 1997); y en segundo lugar, porque está orientada a la necesidad de aproximarse a las acciones colectivas y los conflictos que devienen de las contradicciones y antagonismos que pudieran estar teniendo implicaciones en la dinámica de la acción pública (Thoenig, 1997).

En estos dos elementos característicos es donde puede apreciarse a profundidad la complejidad de la acción pública, “impulsada por la parte gubernamental y por la parte social, resultado de negociaciones y, en buena medida, de espacios institucionalizados para la deliberación conjunta de los problemas, en este caso, del desarrollo territorial” (Sosa, 2016, p. 26). Por ello este enfoque es por excelencia el predilecto para generar condiciones de gobernabilidad y gobernanza, puesto que permite actuar y observar “cómo se articulan las elites, así como otro tipo de segmentos sociales (como los movimientos u organizaciones sociales) e institucionales (como las ONG), en dinámicas de interacción entre gobierno y actores procedentes del ámbito de la sociedad civil” (Sosa, 2016, p. 26).

Quizá el elemento más importante dentro del margen de operación de la acción pública es el proceso de concreción y las consecuencias que derivan las políticas públicas gestadas bajo esta lógica, puesto que “la acción pública les imprime nuevos contenidos a partir de la asociación entre actores estatales y no estatales” (Sosa, 2016, p. 26); resaltando además que con este enfoque “la gestión pública consiste ahora en un proceso tendiente a lograr la cooperación entre actores y donde, cada vez más y desde distintas perspectivas, se exige una mayor participación ciudadana en su definición e implementación” (Sosa, 2016, p. 26).

Por tal motivo, la perspectiva estadocentrista de la administración pública queda al margen de este enfoque, sobre el entendido de que “la acción pública requiere ser entendida en el contexto del territorio y a partir de la concepción y política en materia de desarrollo y desarrollo territorial que implementa” (Sosa, 2016, p. 26); de tal forma que una definición acertada de la misma resulta de identificarla como

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

la capacidad de definir metas colectivas, de movilizar los recursos necesarios para perseguirlas, de tomar las decisiones que impone su consecución y de asumir las consecuencias que de ellas resulten lo cual requiere de la participación protagónica tanto de los sujetos territoriales como del Estado en torno a los asuntos públicos en un territorio dado. (Sosa, 2016, p. 24)

2.3.1 Acción pública territorial:

Para hablar de la acción pública territorial es imperativo plantear la discusión sobre lo 'territorial'. En las últimas dos décadas en las ciencias sociales han proliferado los estudios que indagan sobre las dinámicas propias de los territorios; disciplinas como la sociología, la economía, la historia, la ciencia política e incluso el trabajo social, ha puesto bajo su lente la observación y explicación de fenómenos que se circunscriben a la esfera local de los territorios; y en donde los estudios de caso son la metodología por excelencia para el estudio de estos fenómenos sociales.

Sin embargo, también se ha hecho evidente que cada disciplina ha puesto su atención a características singulares de lo territorial, dependiendo de sus intereses de estudio, dejando de lado la totalidad del concepto. Pero también es cierto que todas ellas coinciden en señalar lo territorial como “un espacio construido socialmente, es decir, histórica, económica, social, cultural y políticamente” (Sosa, 2004, p. 7); y también como “unidades de análisis a partir de las cuales es posible pensar la di-visión del espacio, de abordar la diferenciación de los procesos sociales y sus formas de organización en el espacio geográfico” (García C. Í., 2007, p. 2).

En el caso particular de la ciencia política y disciplinas afines, la pauta en el estudio de lo territorial ha estado marcada por el llamado 'análisis regional', el cual gira en torno del concepto de región. Pero si miramos puntualmente la relación de estos estudios sobre el estudio de la administración pública y específicamente sobre políticas públicas, encontramos que el análisis se ha centrado en las subdivisiones político administrativas del territorio, en las competencias que cada gobierno regional y local posee en un territorio geográfico dado.

Por tal motivo, los órganos subnacionales poseen una preponderancia política importante y una connotación significativa en el análisis de la administración pública, de tal forma que hoy podemos hablar de una 'administración pública territorial' propiamente dicha.

2.3.1.1 Una disertación sobre lo 'territorial' (regiones):

Según García (2007) hay dos clases de regiones⁶ (véase la Figura 1): las políticas, que tienen un reconocimiento político y administrativo; y las sociales, que son pensadas por quienes habitan el territorio y/o por quienes la piensan (García, 2007). Lo anterior nos lleva a afirmar que “las regiones son las unidades de análisis a partir de las cuales es posible pensar la ‘di-visión’ del espacio” (García C. I., 2007, p. 23).

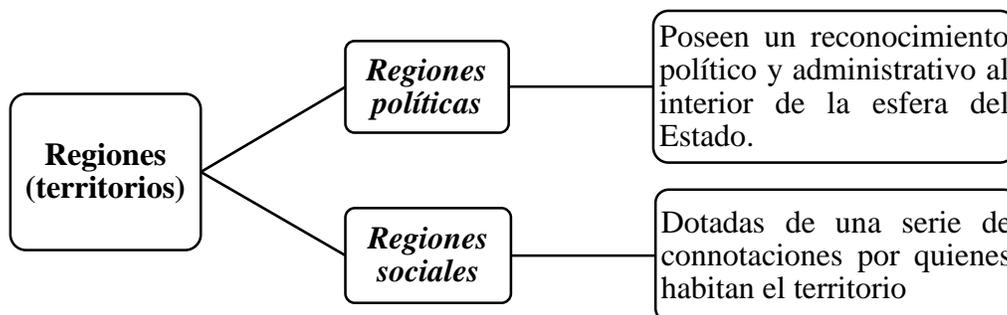


Figura 1. Clases de regiones (regiones políticas y sociales).

Nota. Elaboración: Propia con base en “Enfoques sobre región”, García, C.I., 2007, p. 5, Medellín, Colombia.

Cuando hablamos de regiones “se alude a una determinada manera de pensar y reconocer las di-divisiones mayores de la espacialidad social en las escalas subnacionales o supranacionales, de acuerdo con un determinado tipo de criterios establecidos socialmente” (García C. I., 2007, p. 2). Dichos criterios son desde cierto punto de vista objetivo, arbitrarios, puesto que no hacen referencia a escalas naturales de las cosas, sino más bien responden a “posición, intereses y visión de quien los realiza” (García C. I., 2007, p. 2).

En otras palabras, cuando hablamos de X o Y regiones, a las que se les designa con un nombre y se les da una cierta delimitación discernible y diferenciable de otras, no afirmamos que tales regiones sean el equivalente a la realidad tal cual es; por ello García (2007) afirma que “las regiones, como cualquier territorio a cualquier escala, no pueden ser asumidas como dadas, circunscritas y asociadas de una vez y para siempre a determinados rasgos y geografías” (García C. I., 2007, p. 2).

A pesar de que estas categorías de análisis y sus respectivos conceptos entran en ‘crisis’, puesto que como expone García (2007) “se hacen evidentes las inadecuaciones de los conceptos con

⁶ Dentro del enfoque social del análisis regional, ‘regiones’ lo podemos connotar como una acepción de lo ‘territorial’.

respecto de las tendencias de los procesos sociales” (García C. I., 2007, p. 3) propios de la globalización, estas aún tienen pertinencia para identificar ciertos factores y fenómenos presentes en lo que podemos llamar ‘territorio’.

En este sentido, una definición sucinta de región, en relación con el territorio, tiene que ver en gran medida con una combinación de las dos tipologías de región: en primer lugar, porque el elemento político lo dota de cierto formalismo, al menos jurídico y legal, para hablar del territorio definido geográficamente; y, en segundo lugar, porque el elemento social hace que podamos integrar ciertos lugares comunes inmersos en los planos culturales de la vida social del territorio. Por ende, los tres asuntos que integran la tipología de ‘lugar’ (véase la Tabla 2), puede llegar a ser un marco analítico más integral para hablar de lo territorial: los marcos físicos o escenarios, los marcos geográficos y la orientación subjetiva de las identidades (García, 2007).

Tabla 2

Asuntos de la categoría ‘lugar’ con respecto al territorio.

El ‘lugar’ (localización o sentido de lugar)	Los marcos físicos , donde se constituyen las interacciones cotidianas en función de lo que allí toma lugar.
	Los marcos geográficos , que comprende los distintos escenarios de la interacción social y que está definida por los procesos sociales y económicos que operan a más amplia escala (como son la división general del trabajo y las condiciones del desarrollo desigual).
	Orientación subjetiva de las identidades constituidas en el vivir allí en particular.

Nota. Fuente: Adaptado de “Enfoques sobre región”, García, C.I., 2007, p. 5, Medellín, Colombia.

En síntesis, cada una de estas categorías (regiones y el ‘lugar’) son operativas y dotan al concepto de lo ‘territorial’ de elementos para el análisis politológico en el marco de la acción pública territorial, de tal forma que por un lado se identifica el término clásico de regiones, en tanto estas son políticas y administrativas, y que por lo demás son cruciales en el análisis de la acción pública y las políticas públicas; pero además reconoce la existencia de regiones sociales, construidas a partir de los imaginarios de quienes habitan el territorio.

Dicho esto y reconociendo la importancia conceptual de los territorios en el análisis de la acción pública, podemos hablar de las acciones gubernamentales circunscritas a un territorio de carácter político administrativo, pero también social, en donde las dinámicas de los actores sociales y sus respectivas redes poseen características que los diferencian de otros territorios, particularmente las

asociadas a la orientación subjetiva de las identidades, las cuales comparten tradiciones históricas y culturales en los territorios.

2.3.1.2 La acción pública en los territorios:

Para hablar de la acción pública en los territorios inevitablemente tenemos que hablar de la descentralización política y administrativa de los órganos subnacionales, es decir, las entidades territoriales dirigidas por los gobiernos regionales y locales de un Estado. En América Latina el proceso de descentralización inicia en el segundo cuarto del siglo XX con los procesos de democratizaciones que vivió el continente, particularmente en los países que hicieron el tránsito de las dictaduras a los regímenes democráticos.

En el caso colombiano, el proceso de descentralización inicia con la promulgación de la Constitución Política de 1991. El artículo primero de nuestra Carta Magna establece que

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Estado Colombiano, 1991, p. s.f).

Nuestra Constitución le otorga un papel preponderante a la división del territorio con base en criterio políticos y administrativos, por lo cual las únicas entidades territorial son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (Estado Colombiano, 1991), cuya autonomía para la gestión de sus intereses se consagra mediante cuatro potestades (*véase la Tabla 3*): 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales (Estado Colombiano, 1991).

Tabla 3

Potestades de las entidades territoriales en Colombia.

Entidades territoriales (Subnacionales)	Gobernarse por autoridades propias.
	Ejercer las competencias que les correspondan.
	Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
	Participar en las rentas nacionales.

Nota. Elaboración: Propia con base en la Constitución Política de Colombia del año 1991.

De esta forma los departamentos, por medio de las gobernaciones, y los municipios, por medio de las alcaldías, se erigen como los principales actores de la acción pública dentro de la esfera

gubernamental. En ellos recae la competencia de la administración política y administrativa de los territorios. En el caso de los departamentos, estos poseen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio (Estado Colombiano, 1991), así mismo ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la constitución y las leyes (Estado Colombiano, 1991). Por otro lado, en el caso de los municipios, se establecen como la

Entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (Estado Colombiano, 1991).

En este sentido, la descentralización no sólo redistribuye responsabilidades, sino también poder (Jolly, 2005), puesto que hay un fraccionamiento de la agenda política, controlada tradicionalmente por el Estado central, haciendo que “hoy en día tiende a constituirse para cada entidad territorial, una estructura específica de problemas que van a ser objeto de debates y a generar la puesta en marcha de políticas locales” (Jolly, 2005, p. 138). Por ello los gobiernos locales fundamentan sus decisiones en función de la agenda política local (Muller, 2003); es decir, los alcaldes y gobernadores en Colombia “pueden ser también unos verdaderos actores gobernantes, promotores de políticas públicas diseñadas desde abajo” (Jolly, 2005, p. 151).

Tabla 4

Gobierno del territorio y gobernancia de los territorios.

Descentralización política administrativa	<i>Gobierno del territorio</i>	Gobernar unos territorios gracias a unas políticas públicas cuya lógica es horizontal y territorial	Centralismo y descentralización
	<i>Gobernancia de los territorios.</i>	Regir el territorio colombiano con normas centrales, aplicadas en una lógica vertical y sectorial	

Nota. Elaboración: Adaptado de “Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿regir el territorio o gobernar los territorios?: A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002”, Jolly, F., 2005, Revista Papel Político pp. 137 – 154.

Así, la discusión trasciende de la descentralización traída de la Constitución Política de 1991 a lo que llama Jolly (2005) el verdadero reto de la “territorialización de la acción pública desde abajo” (Jolly, 2005, p. 151), lo cual surge del juego en la arena política de las complejas relaciones

entre poder y territorio, íntimamente ligados entre sí, en donde el poder es ejercido gracias al control de un territorio (Jolly, 2005).

En otras palabras, la discusión que ilustra Jolly (2005) no es otra que “la gestión del territorio por el poder político, es decir, la manera como el poder trata la cuestión territorial en sus dimensiones nacional y local como objeto y lugar de poder” (Jolly, 2005, p. 140), reconociendo que esto “implicaría tener que recurrir al mismo tiempo a las dos maneras de gobernar conocidas como el gobierno del territorio y la gobernanza de los territorios” (*véase la Tabla 4*) (Jolly, 2005); es decir que

la gobernabilidad de la Colombia contemporánea, obliga al mismo tiempo regir el territorio colombiano con normas centrales, aplicadas en una lógica vertical y sectorial y gobernar unos territorios gracias a unas políticas públicas cuya lógica es horizontal y territorial; eso es combinar centralismo y descentralización, gobierno del territorio y Gobernanza de los territorios (Jolly, 2005, p. 142)

Este doble sentido de descentralización por un lado, que permite el gobernar territorios bajo una lógica territorial y horizontal, y de centralismo por el otro ‘regiendo’ el territorio colombiano con normas centrales bajo la lógica vertical y sectorial, permite colocar en práctica una especie de descentralización vigilada y controlada (Jolly, 2005), afianzando no solo la gobernabilidad y gobernanza al interior de los territorios por medio de los gobiernos regionales y locales, sino que también permite una gobernabilidad y gobernanza nacional, ejercida por medio del Gobierno nacional hacia los órganos subnacionales, lo cual se explica en gran medida por la necesidad de tener un “pilotaje desde arriba” (Jolly, 2005, p.144) por parte del gobierno central.

2.3.1.2.1 La acción pública ‘localizada’ como definición de la acción pública territorial:

La acción pública territorial es por definición ‘localizada’, es decir, circunscrita a un territorio con potestades políticas y administrativas, en donde pueden coincidir o no, variables como la orientaciones subjetivas de las identidades (García, 2007) u los territorios (regiones) con connotaciones sociales, dotados de imaginarios colectivos por quienes los habitan (García, 2007); de tal forma que

la acción pública localizada permite visualizar el tejido social de esa realidad específica, identificar con mayor precisión las redes de actores, los mecanismos de interacción y regulación, la cooperación y la confianza entre actores sociales del espacio local, el papel del Gobierno local y los itinerarios de políticas públicas particulares. (Cabrero E. , 2005)

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

Pero también esta acepción de la acción pública permite confrontar hasta donde ha avanzado el vínculo entre política, política pública con el territorio, sujetos/actores y procesos territoriales (Cabrerero E. , 2005); es decir, permite visualizar como se produce acción pública en y para el desarrollo territorial (Sosa, 2016).

En el marco del desarrollo territorial, “el Estado juega un papel de primer orden como agente de desarrollo y del desarrollo territorial en particular, siendo su capacidad para gestar procesos de esta naturaleza” (Sosa, 2016, p. 22). Ello implica que el

Estado se oriente hacia la construcción de un nuevo tipo de Gobierno, que se base en la gestión de la cooperación entre actores, fuerzas políticas y agentes territoriales, para que juntos conciban, planifiquen e implementen en el corto y largo plazo, acciones de desarrollo desde lo local. (Sosa, 2016, p. 22)

En este escenario los gobiernos regionales y locales se transforman de agencias administrativas prestadoras de servicios públicos básicos a instancias que diseñan e implementan políticas públicas (Cabrerero E. , 2005), las cuales al interior de la acción pública territorial son entendidas como un acción que vincula a un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales que participan en la atención de un problema público (Cabrerero E. , 2005); y estos actores a su vez gestan una serie de redes de política como “resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones o grupos que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses” (Le Gáles, 1995, p. 276).

Existen una serie de factores que contribuyen a estas transformaciones de los gobiernos regionales y locales (*véase la Tabla 5*): la creciente pluralidad política, una ciudadanía cada vez más activa y exigente, transformaciones del entorno institucional regional y local, mayor profesionalización de los funcionarios locales y orientación de una agenda de políticas públicas (Cabrerero E. , 2005).

De este modo la acción pública territorial puede ser entendida como el conjunto de políticas públicas y planificaciones con efectos en el territorio, enfocada a la coordinación y compatibilización de los usos y funciones que coexisten en un determinado territorio (Hildebrand, 1999), incluyendo así al conjunto de disposiciones legales, planes, programas y actuaciones, que desarrolla un gobierno de modo que las actuaciones territoriales tributen a mejorar y elevar la calidad de vida (Torres & Gómez, 2014) de los habitantes del territorio.

Tabla 5

Factores de transformación de los gobiernos territoriales.

Factores de transformación de los gobiernos regionales y locales	Creciente pluralidad política
	Ciudadanía cada vez más activa y exigente
	Transformaciones del entorno institucional regional y local
	Mayor profesionalización de los funcionarios locales
	Orientación de una agenda de políticas públicas

Nota. Elaboración: Adaptado de “Acción pública y desarrollo local”, Cabrero, E., 2005, p s.f., Mexico D.F.

Lo anterior plantea la discusión acerca de si únicamente los gobiernos nacionales tienen la facultad de administrar, no solo el Estado central, sino también los territorios; o por si el contrario, los gobiernos regionales y locales pueden adoptar el diseño de su gestión y de la puesta en marcha de políticas públicas por medio de las dinámicas que contrae la acción pública territorial, asumiendo su transformación a través de una serie de factores (*véase la Tabla 5*).

La acción pública territorial no solo comparte la segunda premisa, sino que además ha ganado terreno durante las últimas dos décadas (Torres & Gómez, 2014), tanto en la academia, como en sus resultados en la administración pública, pues está demostrado que los gobiernos regionales y locales pueden hacer uso efectivo de la descentralización por medio de un buen manejo de los recursos a través de la planeación y de la ejecución de políticas públicas en pro del mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades y del robustecimiento institucional en los territorios.

Sin embargo, existen limitaciones que frenan de manera drástica la satisfacción de las necesidades de las comunidades; las pocas capacidades institucionales de los gobiernos locales son un fiel reflejo de ello, evidenciando así que las brechas entre lo rural y lo urbano no solo se hacen presentes en las condiciones socioeconómicas de la población, sino que también las brechas son institucionales: en el Departamento del Cauca por ejemplo, hay rincones de la ruralidad en donde la acción gubernamental aún no ha hecho presencia ni parcial y mucho menos integral (Miller, 2017).

A pesar de las limitaciones, la defensa de las connotaciones que plantea la acción pública territorial en las regiones representa el clamor de las comunidades por la satisfacción de demandas sociales que, desde los gobiernos regionales y locales, en acopio con los gobiernos nacionales pueden llegarse a satisfacer; pero siempre reconociendo que

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

Cada espacio local, teniendo en cuenta sus propios desafíos, recursos endógenos, institucionalidad precedente, cultura, actores, situación económica y proceso de descentralización, debe diseñar sus políticas con sus respectivas estrategias, programas, instrumentos y sistemas de control y evaluación, en función de sus intereses sociales. (Torres & Gómez, 2014, p. 7)

Por último, es importante señalar que la acción pública territorial, a diferencia de la acción pública en singular, plantea una transición de una visión sectorial a una visión multidimensional de las políticas públicas; es decir, se transita de la formulación de políticas que privilegian una visión parcelada (sectorial) de la realidad a políticas que se centran en el lugar y que privilegian la multidimensional (económica, social, política, ambiental y cultural) del espacio (Calvo, 2005); de tal forma que encontramos que existe una

- Diferenciación de las políticas, en donde la meta del desarrollo rural es reducir las brechas entre territorios y entre actores (Calvo, 2005);
- Integración hacia la participación ciudadana, suponiendo la identificación de competencias, responsabilidades, potencialidades y funciones de los distintos agentes públicos y privados, y la creación de las condiciones apropiadas para que la interacción entre ellos redunde en beneficios para todos y todas (Calvo, 2005);
- Focalización hacia la provisión de bienes públicos, en ellos donde se concentra la mayor parte de la inversión pública y de los esfuerzos institucionales, y donde se generan los factores que potencian las capacidades de las comunidades y los individuos (Calvo, 2005);
- Políticas económicas enfocadas a combatir una serie de distorsiones que impiden el libre juego de los actores y el acceso general a los beneficios del desarrollo económico (Calvo, 2005), por lo que el Estado debe actuar y ejercer su poder de dirección y regulación de los procesos económicos (Calvo, 2005);
- Construcción de democracia, privilegiando un modelo de gestión que favorece la construcción de espacios políticos y democráticos sobre los cuales se apoya el desarrollo social, económico, cultural y ambiental (Calvo, 2005), en este sentido el Estado asume estrategias que protejan y fomenten la participación y el ejercicio de una ciudadanía activa, sobre la base de la promoción de capacidades humanas (Calvo, 2005);
- Construcción de identidad que supone la construcción de arreglos institucionales en territorios donde no existen estructuras institucionales bien definidas (Calvo, 2005), lo cual es un reto que debe afrontar el Estado al asumir una perspectiva territorial (Calvo, 2005).

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

Es por ello que la acción pública territorial, en sociedades como la colombiana, implica más que beneficios inmediatos, retos permanentes por hacer de esta forma de relacionamiento de los gobiernos regionales y locales con las comunidades, el mejor instrumentos de gestión y de administración pública en los territorios, pero ello requiere “cambios simultáneos y coordinados en diversos ámbitos de la administración pública, como por ejemplo, la formulación de políticas y la planificación estratégica, la gestión y supervisión fiscal, y los sistemas de evaluación” (Elizalde, 2003, p. 12). De este modo, la acción pública es el enfoque de la administración pública más pertinente para el periodo de transición política y de cambios institucionales que plantea el posconflicto para Colombia.

3. LA PARTICIPACIÓN PARA LA PAZ: LÓGICAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CLAVE DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ TERRITORIAL.

3.1 Una revisión conceptual de la participación ciudadana.

El uso correcto de las palabras en las ciencias sociales plantea una connotación distinta dependiendo del contexto al cual se pretende describir o explicar. Dentro de la ciencia política, al igual que en otras disciplinas, existen términos con usos restringidos a una serie particular de fenómenos o escenarios; así mismo, al agregarse algún acompañante a los términos, estos cambian de manera sustancial o no de un significado establecido.

Este es el caso del término politológico de 'participación', el cual sugiere distintos significados dependiendo su acompañante (participación democrática, ciudadana, social, comunitaria, etc.), los cuales poseen usos restringidos según el fenómeno que se pretenda detallar. Etimológicamente la palabra participación procede del latín *participare*, que está compuesta de la raíz '*pars*' (parte) y del derivado '*capere*' (tomar), significando en su origen 'tomar parte de algo' (Sánchez & del Pino, 2008).

De este modo, la palabra 'participación' sugiere varias percepciones del mismo. En occidente es común asociar este termino con el de democracia; se dice que en un lugar, país o región hay democracia si en el coexisten condiciones de libertad y participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Siendo estrictos con las características de la democracia liberal, la participación se ve restringida a la participación electoral, donde los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos en las corporaciones públicas; pero por otro lado, la democracia deliberativa plantea otros tipos de participación más integrales, donde la discusión y el debate de ideas son la norma predilecta para llegar a consensos.

Dentro de la gran variedad de acepciones de la participación, es preciso mencionar que estas se diferencian básicamente por el tipo de intereses que persiguen los actores y por la forma en que se relacionan estos intereses con el Estado (Ruano Ibarra, 2010). Dentro de las distintas formas de participación podemos destacar 4 tipos: participación ciudadana, política, comunitaria y social; cada una de ellas posee una serie de particularidades que la diferencia una de la otra, pero poseen un común denominador: la incidencia en el asunto público.

Tabla 6

Formas de participación.

PARTICIPACIÓN	Participación ciudadana
	Participación política
	Participación comunitaria
	Participación social

Nota. Fuente: Adaptado de ‘Participación social política y ciudadana (tipos, características, modalidades y formas de participación)’, Hidalgo, H., 2016, <http://www.monografias.com/trabajos107/participacion-social-politica-y-ciudadana-tipos/participacion-social-politica-y-ciudadana-tipos.shtml>

En este caso puntual hay dos tópicos que ocuparan el presente análisis: La participación social y la participación comunitaria, pues es este el enfoque que le ha dado el Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 “Cauca: Territorio de Paz” al programa ‘Participación para la construcción de paz territorial’, como respuesta al eje transversal del acuerdo final: el de la participación ciudadana.

La ‘participación social’ se refiere “a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales” (Ruano Ibarra, 2010, p. 6); mientras que la ‘participación comunitaria “hace referencia a procesos de organización, movilización, a través de los cuales se busca ser protagonista o sujeto de su propio desarrollo” (Amar & Echeverría, 2008, p. s.f) donde “de entrada evidencia una relación con el Estado, pero en un sentido sólo de impulso asistencial, de acciones que son ejecutadas por los ciudadanos y que se refieren a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata” (Ruano Ibarra, 2010, p. 6).

Como veremos, las lógicas y las dinámicas que desarrollan estas dos últimas formas de participación en el Departamento del Cauca consolidan uno de los cambios en la esfera gubernamental como marco de análisis para la toma de decisiones, el cual inicia desde el año 2016 con la formulación del Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 “Cauca: Territorio de Paz”, el cual adopta por un lado una visión humanista de la resolución de los conflictos emergentes tras la firma del acuerdo de paz (Gobernación del Cauca, 2016) y por otro lado, se introduce en una nueva dinámica de relacionamiento con los actores sociales de los territorios, privilegiando el empoderamiento social y político de las comunidades y sus formas de organización.

3.1.1 Participación ciudadana:

Al igual que el concepto singular de 'participación', la participación ciudadana posee un problema o riqueza⁷ de carácter polisémico, puesto que es “es un concepto regularmente empleado para designar un conjunto de procesos y prácticas sociales de muy diversa índole” (Espinosa, 2009, p. 74). En términos generales el concepto singular de 'participación' nos remite a una forma de acción emprendida deliberadamente por un individuo o conjunto de individuos; dicho de otro modo “es una acción racional e intencional en busca de objetivos específicos, como pueden ser tomar parte en una decisión, involucrarse en alguna discusión, integrarse, o simplemente beneficiarse de la ejecución y solución de un problema específico” (Velázquez & Gonzáles, 2003, p. 57).

Lo anterior quiere decir que en principio la participación ciudadana no se distingue de otros tipos de participación por el tipo de actividades o acciones desplegadas por los individuos o colectividades involucradas, por lo cual es pertinente acotarla como 'ciudadana' porque es un proceso o acción que se define y orienta a través de una dimensión, una lógica y unos mecanismos político–sociales específicos (Espinosa, 2009). Así, la participación ciudadana

nos remite al despliegue de un conjunto de acciones (expresión, deliberación, creación de espacios de organización, disposición de recursos) mediante las cuales los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les competen o, simplemente, son de su interés. (Espinosa, 2009, p. 74)

Precisamente en este punto radica el deslinde que diferencia a la participación ciudadana de cualquier otro tipo de participación, como la social o comunitaria, en el sentido que aun cuando éstas también nos hablen de un tipo de interacción especial entre la sociedad y el Estado, los objetivos y fines de la acción que caracterizan a estas últimas se ubican y agotan fundamentalmente en el plano social, es decir, dentro de la comunidad, gremio o sector social en donde acontecen (Álvarez, 1997).

En este sentido la participación ciudadana es una acción colectiva que se despliega y origina simultáneamente en el plano social y estatal (Espinosa, 2009); dicho de otro modo, es un tipo de acción colectiva mediante la cual la ciudadanía toma parte en la construcción, evaluación, gestión

⁷ Según Mario Espinosa, profesor e investigador de Academia de Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; es problema porque la pluralidad de significados, en ciertos momentos, ha conducido a un empleo analítico bastante ambiguo; y es riqueza a la vez, porque la multiplicidad de nociones mediante las que se ha enunciado ha permitido acotar, cada vez con mayor precisión, los actores, espacios y variables involucradas, así como las características relativas a la definición de este tipo de procesos participativos

y desarrollo de los asuntos públicos, independientemente de las modalidades (institucional–autónoma) por las que esta misma discurra (Álvarez, 1997).

Otra diferenciación que es pertinente establecer, es la concerniente a otra forma de participación: la participación política. La diferencia radica en el enfoque que la participación ciudadana connota en sus actos, pues estos no están enfocados de manera exclusiva a influir en las decisiones y la estructura de poder del sistema político (Espinosa, 2009):

aun cuando con el despliegue de estas prácticas ciudadanas se busca incidir en la toma de decisiones que constituyen el orden de la política y de las políticas, se diferencian sustancialmente de las actividades políticas porque el conjunto de acciones, desplegadas desde este ámbito ciudadano, no pretende ser ni constituirse en poder político, ni busca rivalizar con éste. (Espinosa, 2009, p. 75)

Como ilustra Pasquino (1991), el alcance de la incidencia estatal de las decisiones que pueden ser comprometidas desde la participación ciudadana, no está orientado a desplazar los órganos de carácter representativo, ni mucho menos constituirse en algún tipo de autoridad política (Pasquino, 1991).

3.1.1.1 *Objetivos y lógicas de la participación ciudadana:*

Según la literatura sobre el tema, hay una tipología de carácter macro y micro con los cuales se establece una conexión a la hora de relacionar los objetivos de la participación ciudadana (*véase la Figura 2*). En el campo macro de los objetivos, encontramos que se resaltan las bondades de esta acción colectiva en la conformación del ideal democrático; como enuncia Espinosa (2009) citando a Borja (2000), Ziccardi (1998) y Cunill (1997), la satisfacción de este carácter macro de los objetivos permite la modernización de la gestión pública, la satisfacción de las necesidades colectivas, la inclusión de los sectores marginales, del pluralismo ideológico y el desplazamiento de la democracia representativa por la democracia sustantiva (Espinosa, 2009; Borja, 2000; Ziccardi, 1998; Cunill, 1991).

Por otro lado, en el ámbito micro de los objetivos de la participación ciudadana encontramos que estos están orientados a dos esferas: la primera enfocada a “la construcción de mecanismos de interacción y de espacios de interlocución, impulsados desde la esfera social para el incremento de la receptividad y la atención de las demandas sociales por parte de las principales instituciones políticas” (Velázquez & Gonzáles, 2003, p. s.f); y la segunda enfocada al diseño y elaboración de modelos de participación que permitan la hechura de políticas públicas inclusivas y corresponsales

(Canto, 2002), es decir, de acciones político–gubernamentales en las que se involucre activamente a los ciudadanos tanto en el ordenamiento de los intereses sociales, como en la formulación de las ofertas de atención pública (Canto, 2002).

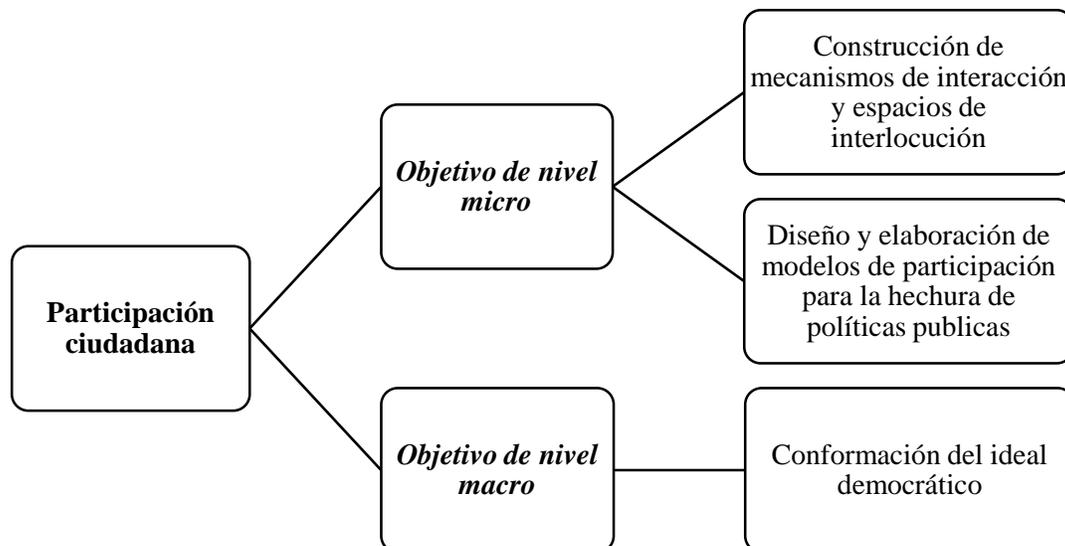


Figura 2. Objetivos de nivel micro y macro de la participación ciudadana.

Nota. Elaboración: Propia con base en “La participación ciudadana como una relación socio–estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”, Espinosa, M., 2009, Revista Andamios, pp. 71-109.

Las relaciones que se establecen entre la sociedad y Estado, y viceversa, cambian dependiendo del objetivo micro o macro al cual se enfoque la participación ciudadana. Por ejemplo, en cualquiera de los dos objetivos del ámbito micro, se puede decir que la relación que se establece entre Estado y sociedad a través de la participación ciudadana se operacionaliza en varios niveles y formas muy concretas (Espinosa, 2009). En este caso en particular, la relación se establece por el lado de la esfera social de la participación ciudadana:

- 1) Obtener información sobre un tema o una decisión específica; 2) emitir una opinión sobre una situación o problemática particular; 3) proponer una iniciativa o acción para la solución de un problema; 4) desarrollar procesos de concertación y negociación para la atención de conflictos; 5) fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y fallos previos, así como el desempeño de la autoridad política. (Velázquez & González, 2003, p. s.f)

Pero no sucede lo mismo con el objetivo de nivel macro, identificado por el lado de la esfera estatal de la participación ciudadana. En este caso los esfuerzos se concentran en analizar y diagnosticar las formas cualitativas y cuantitativas mediante las cuales se involucra a la ciudadanía en las diversas fases contempladas en la hechura y desarrollo de las políticas públicas: 1) Agenda;

2) Análisis de alternativas; 3) Decisión; 4) Implementación; 5) Desarrollo; 6) Evaluación (Espinosa, 2009).

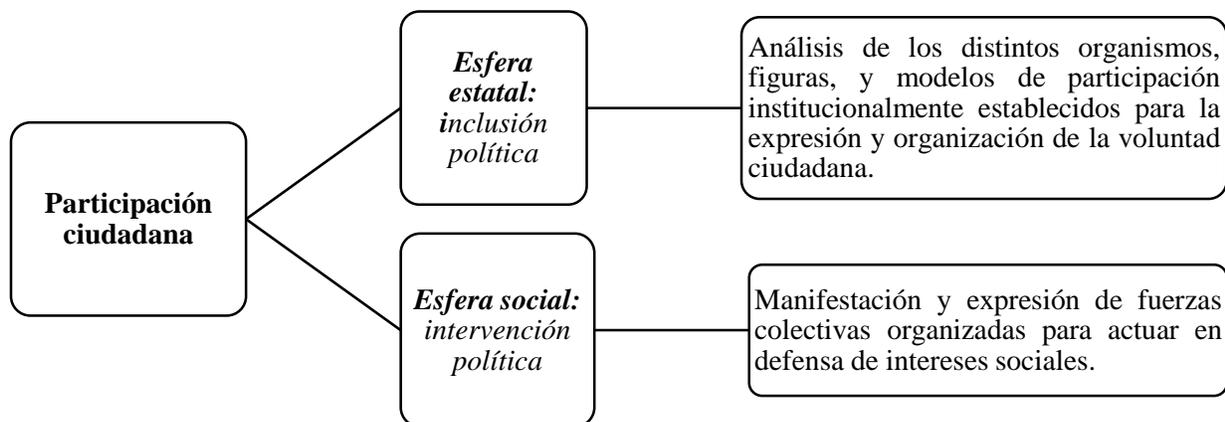


Figura 3. Esfera estatal y social de la participación ciudadana.

Nota. Elaboración: Propia con base en “La participación ciudadana como una relación socio–estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”, Espinosa, M., 2009, Revista Andamios, pp. 71-109.

Entre tanto, la literatura también ha categorizado dos lógicas que dinamizan la participación ciudadana, ligadas directamente a las dos esferas enunciadas anteriormente: la esfera social y estatal (véase la Figura 3). La primera hace énfasis al estudio de la participación ciudadana a través de la manifestación y expresión de las fuerzas colectivas que se organizan de manera autónoma para actuar en defensa de determinados intereses sociales e incidir en la elaboración de políticas públicas (Álvarez, 1997; Luján & Zayas, 2002); la segunda mediante “el análisis de los distintos organismos, figuras y modelos de participación institucionalmente establecidos para la expresión y organización de la voluntad ciudadana” (Espinosa, 2009, p. 81), por medio del carácter público de la actividad estatal y la importancia, pertinencia o legitimidad del interés ciudadano con respecto a solución de ciertos problemas definidos en el mismo ámbito público (Ziccardi, 1998).

En primer término, en la esfera estatal de la participación ciudadana, el conjunto de expresiones ciudadanas por medio de las cuales la sociedad toma partido en los asuntos públicos “nos remite a una serie de instituciones y mecanismos formal o informalmente reglamentados a través de los cuales discurre la relación que se establece entre el Estado y sus ciudadanos para la creación, desarrollo e instauración de decisiones” (Espinosa, 2009, p. 82). De tal modo que la participación ciudadana se connota como un proceso de ‘inclusión política’, concebida como medida política estratégica para la atención y, sobre todo, para el control de las demandas sociales que apelan al

funcionamiento del Estado (Espinosa, 2009), lo cual obliga al Estado “a la creación deliberada de márgenes de acción que garanticen una mayor gobernabilidad y legitimidad democrática” (Espinosa, 2009, p. 82).

Pero es de aclarar que esto no quiere decir que ciertos actores sociales vincularan de manera efectiva sus demandas a la agenda gubernamental de la esfera estatal, ni mucho menos de menara forzosa nos advenimos a un proceso directo y completo de democratización de los espacios públicos; sino más bien este proceso “se presenta como una modernización exclusiva del quehacer estatal orientado por la generación de un conjunto alternativo de medidas y estrategias para la fundación de un nuevo orden de lo político” (Espinosa, 2009, p. 82).

En este mismo sentido, en la esfera social de la participación ciudadana las expresiones desplegadas por un conjunto de ciudadanos con miras a involucrarse en la elaboración, decisión y ejecución de ciertos asuntos públicos que son de su interés nos abocan directamente a “una expresión y organización autónoma de una ‘fuerza social’ mediante la cual se busca abrir los espacios por los que discurre la toma de decisiones políticas” (Espinosa, 2009, p. 84). Así, la participación ciudadana se connota como un proceso de ‘intervención política’, es decir

un proceso que se desarrolla a partir de la irrupción de los actores sociales, del resurgimiento de la sociedad civil, del ‘adensamiento’ de las redes sociales y de la vida comunitaria [...] se transforma en una estrategia de organización social básica de los ciudadanos para afrontar la defensa de sus derechos y satisfacción de ciertas necesidades básicas locales o inmediatas (servicios, vivienda, salud, alimentación). (Espinosa, 2009, p. 84)

Este proceso, dependiendo de los niveles de participación ciudadana ‘efectiva’ y en función del tipo de estrategias de acción, cohesión, continuidad y experiencia de la organización, pueden o no incidir en el diseño y elaboración de ciertas políticas públicas (Luján & Zayas, 2002).

Es así como en la esfera social, la participación ciudadana se presenta como proceso de intervención antes que como inclusión, o más estrictamente como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos (Espinosa, 2009); lo cual hace que finalmente llegemos a una definición en función de nuestro análisis: la participación ciudadana, al menos desde la esfera social, es un “proceso en que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directa o indirectamente en la marcha de la vida colectiva con

el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política” (Velázquez & González, 2003, p. s.f).

3.2 La participación en la administración pública:

En la administración pública la participación es un imperativo para la construcción de democracia e institucionalidad; en este sentido la importancia de la acción pública territorial en el área radica en el hecho que “los gobiernos regionales están desempeñando una función más amplia en la gestión de los asuntos locales y tienden a una participación democrática cada vez mayor” (Elizalde, 2003, p. 12); de tal forma que por medio de la participación de todos los actores nos lleve a “contar con una masa crítica que pueda repensar lo local y además lleve a un proceso que se oriente a la cooperación y negociación de los diferentes interesados a fin de construir en consenso una visión común” (Elizalde, 2003, p. 16).

La participación además de poseer un papel legitimador de las decisiones públicas, cumple un papel fundamental en el posterior desarrollo de las acciones de gobierno, pues se reconoce que estas surgen “de un proceso de construcción permanente a través de convocatorias de actores diversos, los cuales hacen posible su implementación y ejecución” (Lahera, 2002, p. s.f). Por ello, muchas veces se considera que las acciones gubernamentales son producto, por un lado, del entramado institucional y, por otro lado, de las expresiones ideológicas de una sociedad, es decir “son las directrices que orientan el ideal de sociedad al cual se aspira, y que definen y delimitan las estrategias a seguir por los actores y agentes interesados” (Pérez, 2008, p. 3).

En medio de ello, la participación lo que demuestra en los procesos de la administración pública, es que los diversos actores inmersos en algún asunto público por medio de la construcción de agendas públicas, dotan o introducen en las decisiones públicas sus valores y creencias; en este sentido, la acción o la inacción en la administración pública es también una actuación (Dye, 1995), porque detrás de cada acción hay una serie de valores y creencias que permean una decisión y que configuran el tomar posición frente a un asunto público.

Según Maldonado (2016) la participación en la administración pública es un proceso que puede detallarse en cuatro momentos de la gestión pública (*véase la Tabla 7*): en la planeación, ejecución, seguimiento y control, y evaluación (Maldonado, 2016).

Tabla 7

La participación ciudadana en la administración pública.

Momento de la gestión pública	Manifestación de la participación
Planeación	En la fase de planeación, la vinculación de los ciudadanos en los asuntos públicos se materializa mediante la definición de agendas públicas sobre la base de la identificación de problemas socialmente relevantes. Así mismo, la revisión de posibles soluciones o cursos de acción para resolver dichas problemáticas, y la selección colectiva de alguna de ellas.
Ejecución	En la fase de ejecución, la participación ciudadana se expresa mediante el involucramiento de las personas, grupos y organizaciones en el desarrollo de las actividades necesarias para el logro de las metas y objetivos definidos en la fase de planeación. Bajo este contexto, dichas acciones pueden ser cogestionadas o desplegadas en su totalidad por la ciudadanía y sus expresiones asociativas.
Seguimiento y control	La participación ciudadana en el seguimiento a la gestión pública supone el despliegue de prácticas ciudadanas enfocadas a proporcionar, en espacios de interacción con las instituciones del Estado, información sobre el avance de una política pública, a fin de proponer acciones correctivas que mejoren su desempeño y contribuyan al logro de sus propósitos.
Evaluación	La participación ciudadana en la evaluación de políticas públicas se expresa en escenarios mediante los cuales se adelanta una valoración conjunta sobre la gestión y logros alcanzados por las mismas en referencia a lo planificado. Estos espacios resultan claves pues permiten identificar, a partir de las percepciones ciudadanas, factores que inhibieron la capacidad de las políticas para transformar las condiciones iniciales de un problema que se pretendía solucionar.

Nota. Fuente: Adaptado de “La participación ciudadana en la construcción de la paz territorial en Colombia”, Maldonado, D., 2016. Bogotá D.C., Colombia.

Sin embargo, este esquema está asociado directamente al ciclo de las políticas públicas, en donde en cada ciclo o momento de las mismas, se le introduce el componente de participación ciudadana. Pero debido a que las políticas públicas no son el único producto que emerge de la administración pública, es válido referenciar a la participación ciudadana con los niveles de interacción e influencia que estas pueden alcanzar en la agenda gubernamental (Avritzer, 2002), los cuales están determinados por las dinámicas que sustentan los mecanismos de participación social y comunitaria, en donde se vira a una concepción más territorial de la cosa pública, apropiando los marcos de ideas, de acción, y concepciones de mundo de las comunidades en la consolidación de las acciones gubernamentales en los territorios.

Por ello Maldonado (2016) a partir de la revisión de una serie de estudios elaborados por Arnstein (1969), Brager & Spetch (1973), y Velázquez y González (2003), que presentan esquemas de aproximación a la caracterización del grado de influencia e interacción que tienen los ciudadanos y las comunidades sobre los asuntos públicos (Maldonado, 2016), elabora una propuesta de esquema a partir de la valoración de dichos estudios (*véase la Tabla 8*), en donde la categoría ‘interacción o influencia’ “genera distintos planos de profundización de la democracia, aporta de manera diferenciada al incremento en la eficiencia y efectividad de las políticas públicas, y promueve distintas ventanas de oportunidad al trámite no violento de conflictos” (Maldonado, 2016, p. 16).

Tabla 8

Participación ciudadana a partir de niveles de interacción.

Interacción	Manifestación
Información	La participación se da en escenarios de entrega de información a la ciudadanía sobre un tema específico. Corresponde fundamentalmente a escenarios de socialización para mantener enterados a los ciudadanos y sus organizaciones de las decisiones y la acción de las instituciones públicas.
Consulta	La participación se materializa mediante escenarios orientados a la recolección de las preferencias, percepciones y consideraciones de la ciudadanía sobre un tema específico. Las observaciones de la ciudadanía no tienen un carácter vinculante. Además de informar y consultar, estos espacios suponen una suerte de retroalimentación por parte de las instituciones del Estado respecto a la forma como lo manifestado por la ciudadanía fue incorporado o no a la decisión pública.
Iniciativa	La participación se expresa en instancias que permiten a la ciudadanía proponer la inclusión de temas en la agenda pública, o sugerir soluciones a problemas públicos. Estos espacios pretenden incentivar los conocimientos ciudadanos sobre temas particulares para valorar su inclusión en las decisiones y acciones de las instituciones públicas.
Concertación	La participación se sitúa en un escenario en el cual, a partir de una propuesta del Estado, éste y la ciudadanía genera acuerdos respecto a la priorización de acciones sobre un tema específico. Por lo general, las decisiones de estos espacios tienen carácter vinculante. En estos espacios, se busca asegurar que las preferencias y consideraciones de los ciudadanos se reflejen en las decisiones y acciones públicas, pero dentro de un marco de posibilidades restringido propuesto por las instituciones del Estado.
Decisión	La participación se expresa en la posibilidad de generar un ejercicio deliberativo ente la ciudadanía y las instituciones del Estado sobre asuntos de interés. En el marco de este tipo de interacción, las instancias permiten el intercambio de información, la construcción de consensos, y la toma de decisiones colectivas. Los acuerdos producto de estos espacios son, por lo general, de obligatorio cumplimiento. Así mismo, se pretende que las

	decisiones y acciones de las instituciones del Estado reflejen las preferencias, iniciativas y consideraciones de la ciudadanía en los términos derivados del diálogo sostenido al respecto.
Control a la gestión pública	La participación se expresa en la posibilidad por parte de la ciudadanía de destinar esfuerzos orientados al seguimiento a la implementación y ejecución presupuestal de políticas públicas, y al cumplimiento de los lineamientos fijados en herramientas de planeación. Supone la posibilidad de trasladar sugerencias de ajuste o cambio al avance de las acciones gubernamentales.
Cogestión	Como espacio de interacción, permite la participación de los ciudadanos en lo público mediante su vinculación en la ejecución de planes, programas y proyectos. Parte del supuesto del trabajo conjunto entre ciudadanos e instituciones reconociendo el conocimiento de los primeros para identificar problemáticas y encontrar soluciones a las mismas.

Nota. Fuente: Adaptado de “La participación ciudadana en la construcción de la paz territorial en Colombia”, Maldonado, D., 2016. Bogotá D.C., Colombia.

Este esquema condensado por Maldonado (2016), es la forma práctica que adquirió la participación de la ciudadanía y las comunidades en el Departamento del Cauca por medio del programa de ‘Participación para la construcción de paz territorial’ del Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 “Cauca: Territorio de Paz”, puesto que el salto fundamental de los marcos de la participación territorial en el marco del Acuerdo final en el Departamento del Cauca se consolidan a partir de la construcción política de la participación, acotadas por las lógicas de participación social y comunitaria.

3.3 ¿Cómo se construye paz desde la participación?

Los dos enfoques con que hemos detallado la participación ciudadana en un sentido práctico desde su acción micro y macro, con sus respectivas esferas desde lo estatal y social –la primera privilegiando procesos de inclusión política, y la segunda aunando en la intervención política por medio de la acción colectiva–, son precisamente los lentes con los cuales se ha delimitado el proceso de implementación del acuerdo final en Colombia.

La participación es la herramienta para el involucramiento político y social de la sociedad en esta nueva etapa que atraviesa nuestro país, puesto que desde las dinámicas propias de la participación ciudadana se ha estructurado todo el proceso de construcción de paz, el cual además tiene un enfoque hacia y para los territorios, lo cual dio origen a la denominada ‘paz territorial’ que transversaliza el acuerdo final (Jaramillo, 2016).

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

Ejemplo de ello es que durante la primera firma del acuerdo final, desarrollada en Cartagena de Indias el 26 de Octubre de 2016, Timoleón Jiménez –Jefe del Estado Mayor de las FARC– y Juan Manuel Santos –Presidente de la República de Colombia–, hacían énfasis en sus discursos en dos elementos de la participación en el marco del acuerdo final: por un lado las FARC afirmaba que el acuerdo “promoverá una Participación política denominada apertura democrática para construir la paz, con la que se busca ampliar y profundizar la democracia” (Jiménez, 2016, p. s.f); mientras que el Gobierno nacional replicaba que lo acordado “nos ayudará a fortalecer nuestra democracia y nuestro sistema electoral y participativo” (Santos, 2016, p. s.f).

Tanto el llamamiento a la ‘apertura democrática’, como el fortalecimiento institucional de la democracia participativa, recaen sin lugar a dudas en el involucramiento de la sociedad civil, de todos los estamentos sociales, políticos, culturales, religiosos, etc., en la construcción de un nuevo escenario social, político e institucional “alrededor de la gestión del desarrollo, bajo el entendido que la construcción de sociedad debe permitir a los ciudadanos reconocerse como parte de la sociedad e involucrarse [...] en la definición de sus destino” (Maldonado, 2016).

La construcción de paz no es solo retórica, para que se materialice es necesario que se generen una serie de condiciones para su desarrollo. Bajo esta premisa encontramos dos escenarios que hacen de la participación ciudadana una condición indispensable para la construcción de paz desde los territorios: la primera tiene que ver con que el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo País”, el cual suscribe la importancia de fomentar la participación ciudadana como un pilar para el desarrollo del país “reconociendo el valor de la voz de los territorios y sus habitantes en su consecución” (Maldonado, 2016, p. 2); así mismo, el acuerdo final “ha definido la participación como uno de los temas claves que deberá afrontar cambios significativos en el país, cuando se piensa en brindar condiciones de sostenibilidad a la agenda de paz” (Maldonado, 2016). De esta forma, el involucramiento social y político quedo legitimado por la agenda de gobierno del Presidente Juan Manuel Santos.

Sin embargo, a esta legitimidad se le añade un nuevo enfoque: la visión de paz territorial adoptada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, que por lo demás coincide en que “la participación de los ciudadanos en la gestión de lo público para construir condiciones de paz es un elemento fundamental y su promoción una tarea implacable” (Maldonado, 2016, p. 2). De este modo el reto de la construcción de paz desde los territorios está dado por dos condiciones (*véase*

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: *análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.*

la Tabla 9): la primera, “ofrecer a los pobladores de los distintos municipios de nuestro país las mejores condiciones de vida en ámbitos democráticos, respetuosos de la diversidad y libres de corrupción” (Jaramillo, 2014); y la segunda, “configurar verdaderos pactos de gobernabilidad que refuercen el compromiso de las instituciones y los ciudadanos alrededor de objetivos comunes” (Jaramillo, 2014).

Tabla 9

Condiciones para la construcción de paz territorial desde la participación ciudadana.

Construcción de paz territorial.	Construcción de democracia e Institucionalidad en los territorios	Ofrecer a los pobladores de los distintos municipios de nuestro país las mejores condiciones de vida en ámbitos democráticos, respetuosos de la diversidad y libres de corrupción	Participación ciudadana
	Gobernabilidad territorial	Configurar verdaderos pactos de gobernabilidad que refuercen el compromiso de las instituciones y los ciudadanos alrededor de objetivos comunes	

Nota. Elaboración: Propia con base en “La paz territorial”, Jaramillo, S., 2014. Cambridge.

Estos dos elementos como condicionamiento para la construcción de paz desde los territorios se pueden resumir en dos términos: construcción de democracia e institucionalidad en los territorios y gobernabilidad territorial, donde la participación ciudadana de las comunidades es el eje transversal de cualquier estrategia enfocada a satisfacer estas condiciones. De este modo el eje transversal resulta importante porque contribuye a la solución de los problemas más próximos a los ciudadanos en el nivel local, lo cual permite lograr más eficiencia y eficacia en el diseño e implementación de políticas públicas (Maldonado, 2016); pero además, la participación ciudadana activa y cualificada contribuye a la consecución de una nueva sociedad, a una nueva cultura política idealizada desde referentes democráticos, puesto que

ratifican la existencia de ciudadanos y ciudadanas con diferentes características e intereses; refuerzan la responsabilidad que éstos tienen en conocer y hacer efectivos sus derechos y en contribuir al desarrollo de su territorio incidiendo en la planeación, ejecución, control y seguimiento de los diferentes planes y programas liderados por las autoridades nacionales y territoriales; y fortalecen la generación de nuevos modos de relación entre los ciudadanos basados en la confianza, el diálogo, la solidaridad, el respeto por las instituciones, el respeto por la ley y la acción colectiva. (Maldonado, 2016, p. 3)

3.4 La participación en un escenario de posconflicto.

Como hemos explicado, el Gobierno nacional y las FARC han definido que, durante el posconflicto, es decir durante el proceso de implementación de lo acordado, la participación

ciudadana será un eje estratégico no solo del pasado proceso de construcción del acuerdo final, sino también de la implementación, en donde las comunidades y particularmente los territorios más afectados por el conflicto responderán el ‘¿Cómo?’ de la implementación de lo acordado en La Habana.

Con base en lo anterior, es necesario reconocer que el Departamento del Cauca tiene una serie de particularidades que han hecho de este territorio un ‘laboratorio’ de diversos procesos sociales, políticos y culturales que han surgido como respuesta a un sin número de problemáticas asociadas particularmente a los esfuerzos constantes de las comunidades de nuestro departamento por mejores condiciones de vida (Gobernación del Cauca, 2016). Adicional a ello, el conflicto armado interno en el Cauca ha profundizado contradicciones históricas, como las de la tenencia de la tierra, pero también ha actuado como ‘caldo de cultivo’ engendrando otras nuevas problemáticas, como lo ha sido el aumento de los cultivos ilícitos, el desplazamiento forzado, entre otros.

Son precisamente estas nuevas contradicciones las que durante los últimos años se han agudizado y azotado a las 7 subregiones del departamento, las asociadas a la violencia y las actividades ilícitas han sido las que más han afectado de manera directa o indirecta a los 1.391.836 (Gobernación del Cauca, 2016) habitantes del Cauca y particularmente al 60,15% (Gobernación del Cauca, 2016) de la población que se ubica en las zonas rurales, donde las brechas en los niveles de vida de la población son cada vez más abiertas en relación con la población urbana.

A pesar que nuestro país ha logrado importantes avances en el esfuerzo de consolidar condiciones de desarrollo y paz en todo el territorio nacional, buscando garantizar el goce efectivo de derechos de todos sus habitantes a partir de la provisión de seguridad, justicia y democracia (DNP, 2014), la institucionalidad no ha llegado efectivamente a todas las regiones. Como mencionábamos anteriormente, las zonas rurales de nuestro departamento son un fiel ejemplo de ello, en muchas de esas zonas la persistencia del conflicto armado se convirtió en una barrera que impidió que “el Estado pudiera proveer muchos de los bienes públicos y los servicios sociales indispensables para que la población pudiera acceder a la materialización efectiva de sus derechos” (DNP, 2016, p. 449).

El Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo País” reconoce que esta dinámica generó “un círculo entre ausencia o débil presencia de Estado, conflicto armado,

economías ilegales, degradación ambiental, rezago social y económico, ampliación de brechas en desarrollo regional y la consecuente retroalimentación del conflicto armado e ilegalidad”.

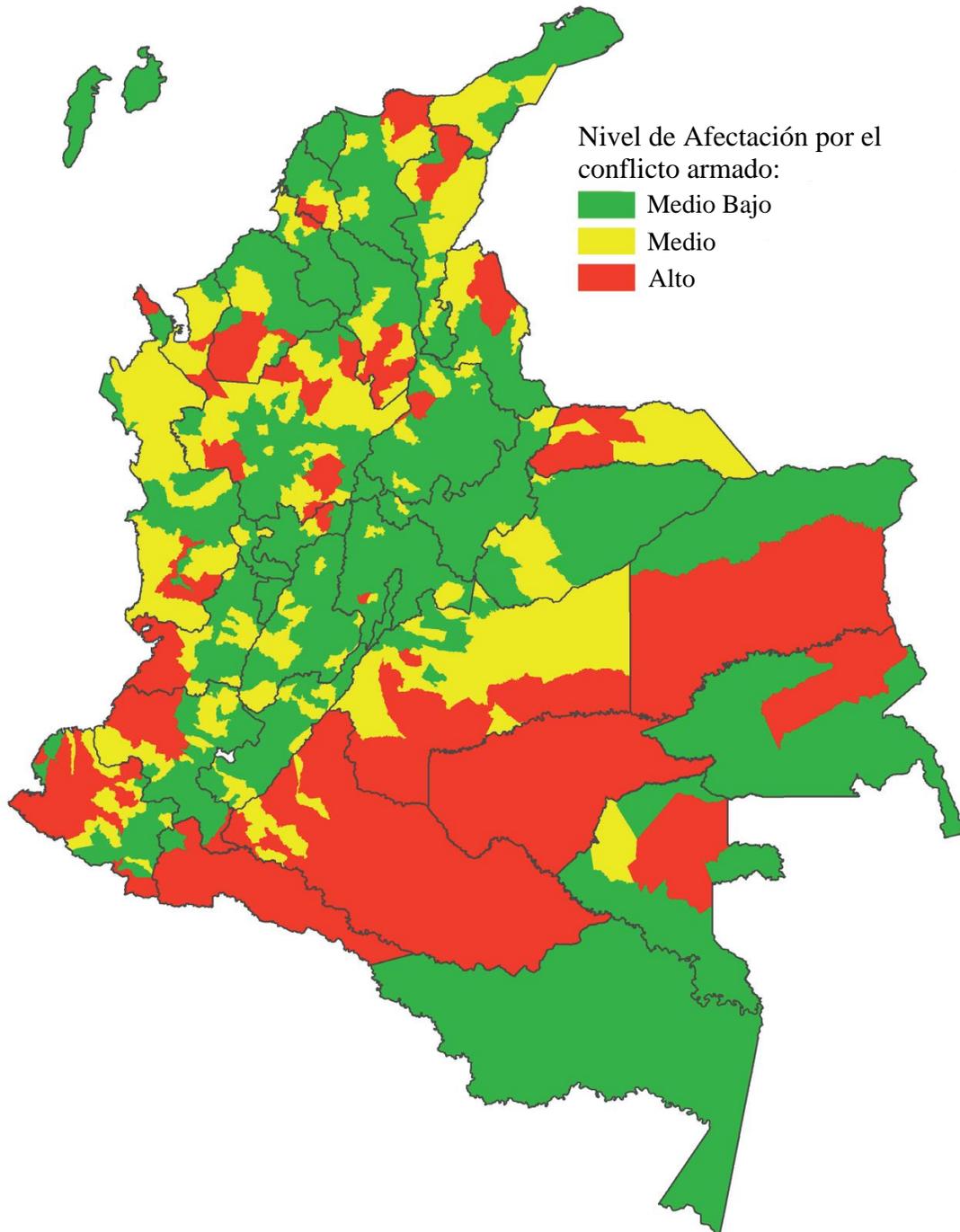


Figura 4. Mapa de los municipios con acciones armadas y violencia asociada con el conflicto 1990-2013.

Nota. Fuente: Tomado de “Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 ‘Todos por un Nuevo País’”, Gobierno de Colombia, 2014, Bogotá D.C., Colombia.

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

Como podemos evidenciar en la Figura 4, una importante parte de la ruralidad de los departamentos de Guainía, Caquetá, Putumayo y Vichada tuvieron un nivel de afectación alto producto de las acciones armadas y violentas asociadas al conflicto armado durante el periodo que comprende 1990 a 2013; zona que coincide con la estrategia de las FARC, durante los dos periodos de gobierno del ex Presidente Álvaro Uribe Vélez, “de consolidar una nueva zona de retaguardia estratégica en zonas montañosas y selváticas del sur del país [que además beneficia] la ofensiva militar sostenida [contra] la Fuerza Pública en [Departamentos aledaños]” (Ríos, 2008, p. s.f); estrategia que por lo demás fue facilitada por la débil presencia institucional en estas zonas del país.

En el caso particular de nuestro Departamento, municipios como López de Micay, Timbiquí, El Tambo y Piamonte también están identificados con un nivel de afectación alto producto de las acciones armadas y violentas asociadas al conflicto armado durante este mismo periodo (*véase la Figura 4*); y a su vez son municipios donde converge la presencia actores armados ilegales, economías ilegales, minería ilegal y altos niveles de pobreza, lo cual sumado a la débil o nula presencia institucional –en el caso de la costa pacífica y bota cauca–, hacen de estas zonas verdaderos retos para el Estado en el propósito de la construcción de paz territorial.

En este sentido, los gobiernos regionales y locales tienen la tarea institucional de articularse e implementar en los territorios lo acordado en el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (DNP, 2016). Dicho de otro modo, los distintos planes de desarrollo territorial y los diversos programas y/o proyectos que se contemplen en su interior deben estar enfocados en ser instrumentos para la construcción de paz desde los territorios (DNP, 2016); de modo que los mismos “se convierten en un importante instrumento para lograr zonas libres de violencia, con valiosas oportunidades para el diálogo, la concertación, el goce efectivo de derechos y el desarrollo social y económico incluyente” (DNP, 2015, p. 5).

Para el cumplimiento de este fin, durante los primeros meses del 2016 –periodo en el que se construyeron los Planes de Desarrollo territorial 2016-2019–, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad, y el Departamento Nacional de Planeación han aunado esfuerzos para asesorar técnicamente a los entes territoriales por medio de la formulación de “lineamientos prácticos para difundir y promover la construcción de paz en el territorio, a través de los Planes de Desarrollo

territorial 2016-2019” (DNP, 2015, p. 5), los cuales están articulados directamente al Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo País”, que en materia de Paz posee tres grandes apuestas (*véase la Tabla 10*): fortalecimiento de la construcción de paz y sostenibilidad; integración del territorio y sus comunidades para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales; y reducción de las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo (DNP, 2014).

Al igual que cualquier otra estrategia de construcción de paz en los territorios, la participación es un elemento infranqueable en este propósito puesto que contribuye al diálogo social, fortalece la confianza, promueve la legitimidad y continuidad de los procesos sociales y permite avanzar en la garantía de derechos, desde una perspectiva incluyente y democrática (DNP, 2015); por ello la participación de las comunidades se configuró como “el principal dinamizador de la formulación e implementación de los planes de desarrollo territorial” (DNP, 2015, p. 15).

Tabla 10

Objetivos, estrategias y productos asociados al Pilar ‘Colombia en Paz’ del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo País”.

‘Colombia en paz’	Estrategias	Estrategias y productos relevantes asociados
Fortalecer la construcción de paz y garantizar su sostenibilidad.	<i>Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz</i>	1) Planes de intervención para el desminado humanitario, 2) Modelo integral de justicia transicional, 3) Sistema integral de gestión de conflictividades, 4) Casas de Justicia y Centro de Convivencia Ciudadana, 5) Medidas para desincentivar las economías criminales, 6) Intervención integral para la reducción de cultivos ilícitos, 7) Medidas alternativas al encarcelamiento para los eslabones más débiles de la cadena de drogas, 8) Prevención y atención del consumo problemático de sustancias psicoactivas, 9) Sistema para el fortalecimiento de la participación ciudadana, y la planeación participativa, 10) Fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, 11) Política pública integral anticorrupción, con participación ciudadana, 12) Reparación integral, prevención, asistencia integral y protección de víctimas del conflicto armado, 13) Prácticas culturales para la paz y ejercicio de los DD. HH, 14) Fortalecimiento de la política de reintegración social y económica (PRSE) de excombatientes, 15) Planes Estratégicos territoriales para la construcción de paz, 16) Iniciativas territoriales de desarrollo y paz, 17) Consolidación de la política pública de equidad de género y de protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado.

<p>Integrar el territorio y sus comunidades, para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales.</p>	<p><i>Movilidad social</i></p>	<p>1) Revisión de los Planes de Ordenamiento territorial (POT), 2) Medidas para el hambre y la malnutrición de toda la población colombiana, especialmente la más pobre, la más vulnerable y la perteneciente a grupos étnicos, 3) Mejorar las condiciones de salud de la población y disminuir las brechas de los resultados en este sector, 4) Formación de ciudadanos integrales para la convivencia pacífica a través del fomento de la lectura, la cultura, el deporte y el desarrollo.</p>
	<p><i>Estrategias regionales: prioridades para la gestión</i></p>	<p>1) Ejercicios de prospectiva territorial a largo plazo para el desarrollo y la construcción de paz, 2) Esquemas de delegación de competencias.</p>
<p>Reducir las desigualdades sociales y territoriales, mediante el desarrollo integral del campo.</p>	<p><i>Transformación del campo crecimiento verde</i></p>	<p>1) Catastro rural multipropósito, 2) Formalización de tierras, 3) Pago por servicios ambientales, 4) Sistemas silvopastoriles, 5) Soluciones de vivienda rural, 6) Prácticas de autoconsumo, con énfasis en comunidades étnicas, 7) Reducción de la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático, 8) Transitabilidad y mantenimiento de la red vial terciaria, 9) Fuentes no convencionales de energía eléctrica para zonas no interconectadas, 10) Conexiones a internet de banda ancha, 11) Mejoramiento en la provisión y calidad de servicios de acueducto y alcantarillado.</p>

Nota. Fuente: Tomado de “Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 ‘Todos por un Nuevo País’”, Gobierno de Colombia, 2014, Bogotá D.C., Colombia.

Así mismo, se ahondó en el propósito de identificar y transformar los conflictos territoriales a través de los planes de desarrollo territorial, reconociendo que “existen conflictividades territoriales de carácter político, social, económico y ambiental, interrelacionadas en algunos casos con el conflicto armado interno, que se han generado por las inexistentes respuestas o en su defecto, por las soluciones inadecuadas de las mismas” (DNP, 2015, p. 16).

A pesar de la importancia de esta estrategia institucional en donde se verán contenidos elementos (véase la Tabla 11) como el Desarrollo rural integral sostenible y ordenamiento territorial, víctimas del conflicto armado, fortalecimiento institucional y participación ciudadana, economías ilegales y alternativas productivas, y justicia y seguridad (DNP, 2015); al posconflicto –entendido como la etapa de transición de una sociedad limitada por el conflicto a una sociedad de nuevo tipo, donde el Estado es garante de derechos–, no se le puede confundir con la agenda de desarrollo del país (Valencia & Obando, 2015); dicho de otro modo, a la aplicación de los acuerdos no se les puede pedir todo tipo de acciones institucionales o de infraestructura (Valencia & Obando, 2015).

Tabla 11

Elementos de los Planes de Desarrollo territorial 2016 – 2019.

Elementos de los planes de desarrollo territorial 2016 – 2019	<i>Desarrollo rural integral sostenible y ordenamiento territorial</i>
	<i>Víctimas del conflicto armado</i>
	<i>Fortalecimiento institucional y participación ciudadana</i>
	<i>Economías ilegales y alternativas productivas</i>
	<i>Justicia y seguridad</i>

Nota. Elaboración: Propia con base en “Los planes de desarrollo territorial como instrumentos de construcción de paz”. Departamento Nacional de Planeación, 2015, Bogotá D.C., 2015.

Sin embargo, el proceso de implementación de lo acordado puede referenciarse con dos objetivos muy precisos: el primero “es solucionar aquello que denominan las causas estructurales del conflicto [...] esta posición parte de la idea de que existen unas condiciones sociales, políticas y económicas que llevaron a que un segmento importante de la población decidiera empuñar las armas” (Valencia & Obando, 2015, pp. 53); el segundo “es buscar lo que podría denominarse el retorno al punto de partida, es decir, volver al punto en el cual arrancó la guerra, restaurar todo aquello que ocasionó el conflicto” (Valencia & Obando, 2015, p. 53).

La referencia a estos dos objetivos no presenta ninguna contradicción con los objetivos de mediano plazo que pueden alcanzar los planes de desarrollo territorial de los gobiernos locales y territoriales que tomaron posesión el pasado 1 de Enero de 2016; por el contrario, el llamado del Gobierno nacional ha sido el de aunar esfuerzos para consolidar condiciones de mantenimiento de paz en las regiones por medio de la orientación de la planeación del desarrollo territorial hacia la construcción de paz (DNP, 2015).

De esta forma observamos como la participación ciudadana trasciende de un escenario en conflicto a un escenario en posconflicto, donde la participación se configura como una serie de mecanismos institucionales establecidos o por crear para el dialogo democrático y la construcción de agendas viables y estratégicas en los territorios (Cuervo, 2016). Pero además, el elemento que diferencia y a la vez cualifica el cambio de escenario, es el elemento político, puesto que la transición y las reformas administrativas para la gestión de la paz y la preparación del posconflicto no se asumen como una cuestión técnica que debe ser resuelta por el Gobierno nacional, sino que por el contrario, se asume como un ejercicio político y de responsabilidad social colectiva (Sannerholm, 2007; Cuervo, 2016).

4. EL PROGRAMA 'PARTICIPACIÓN PARA LA CONTRUCCIÓN DE PAZ TERRITORIAL' EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA.

4.1 El tránsito de la participación ciudadana a la participación social y comunitaria en el Departamento del Cauca.

La Gobernación del Cauca no fue ajena al propósito de enfocar la planeación del desarrollo hacia y en pro de la etapa de construcción de la paz en los territorios (Gobernación del Cauca, 2016). Según el Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 “Cauca: Territorio de Paz”:

de lo que hagamos en la etapa de posconflicto dependerá en buena parte lo que seremos en el futuro. Porque no es solamente la desmovilización, el desarme y la reintegración o la garantía plena de los derechos de las víctimas. Se necesitará impulsar y acompañar los cambios estructurales que nuestra sociedad requiere para consolidar un Departamento más unido, más productivo, más competitivo, más moderno, más equitativo, más incluyente y generador de ingresos y mayores oportunidades para todos, un TERRITORIO DE PAZ (Gobernación del Cauca, 2016, p. 3).

En palabras del Gobernador del Cauca 2016 – 2019, Oscar Rodrigo Campo Hurtado, durante este cuatrienio el Departamento del Cauca “será un epicentro de paz, un territorio donde sus diferencias serán potenciadas en favor del desarrollo humano integral y armonizadas para la consolidación de proyectos estratégicos y acciones de gobierno con carácter sub-regional y supra-departamental” (Gobernación del Cauca, 2016, p. 4).

Tabla 12

Participación en los encuentros subregionales y cumbre de alcaldes en la construcción del PDD “Cauca: Territorio de Paz 2016 – 2019”.

Subregión	Participantes	Municipio de encuentro
<i>Oriente</i>	520	Inzá
<i>Sur</i>	700	Patía
<i>Pacífico</i>	890	Guapi, López de Micay, Timbiquí
<i>Macizo</i>	620	La Vega
<i>Norte</i>	850	Santander de Quilichao
<i>Centro</i>	680	Popayán
<i>Popayán</i>	540	Popayán
<i>Cumbre de Alcaldes</i>	350	Santander de Quilichao
<i>Piedemonte amazónico</i>	700	Piamonte
<i>Comunidades Afro</i>	600	Patía
<i>Comunidades Indígenas</i>	200	Popayán
Total participantes	6.650	

Nota. Fuente: Tomado de “Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 ‘Cauca: Territorio de Paz’”, Gobernación del Cauca, 2016, Popayán, Cauca.

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

Como veníamos retratando anteriormente, en el proceso de construcción de los planes de desarrollo territorial como instrumentos para la construcción de paz, es un imperativo contar con la participación de las comunidades; por ello el Plan de Desarrollo Departamental “Cauca: Territorio de Paz 2016 – 2019” se robusteció al contar con la participación de más de 6.500 habitantes (*véase la Tabla 12*), agrupados en 10 encuentros subregionales “en donde el cuerpo administrativo del departamento, organizaciones sociales, étnicas, empresariado y población en general se sentaron en diferentes mesas para plantear los principales escollos de su región y una posible solución” (Hoyos, 2016, p. s.f).

En estos encuentros subregionales se “aplicó una metodología participativa inspirada en el Metaplan⁸, a través de la cual se indaga a cada sector sobre las necesidades y posibles soluciones en orden de prioridad, enriqueciendo significativamente la información diagnóstica” (Gobernación del Cauca, 2016, p. 18). Adicional a estos encuentros de concertación, se desarrolló también la cumbre de alcaldes en Santander de Quilichao, la instalación y posterior acompañamiento al Consejo territorial de Planeación y los encuentros permanentes para una planificación estratégica y colectiva con los miembros de la Asamblea departamental (Gobernación del Cauca, 2016).

Este esfuerzo se condensa en la formulación de 3 pilares: paz con equidad, competitividad y sostenibilidad ambiental, y participación e inclusión (Gobernación del Cauca, 2016); que dieron origen a los cuatro ejes estratégicos del Plan de Desarrollo Departamental “Cauca: Territorio de Paz 2016 – 2019”: “Territorio de paz y para el buen vivir; generación de condiciones para la riqueza colectiva; Cauca, cuidador de agua; y fortalecimiento de lo público, el buen gobierno y la participación” (Gobernación del Cauca, 2016, p. 19).

En lo inherente a la construcción de paz, se establecieron cinco estrategias transversales a los cuatro ejes formulados:

1. Cierre de brechas sociales, económicas, territoriales y ambientales.
2. Presencia Integral del Estado en el Territorio – PIET (enfoque poblacional).
3. La participación social y comunitaria como base para la construcción del tejido social.
4. Respeto y armonización de las cosmovisiones de los grupos étnicos de la región (enfoque étnico).
5. Desarrollo humano integral con sostenibilidad ambiental (Gobernación del Cauca, 2016, p. 19).

⁸ Método de Moderación Grupal.

La tercera de ellas –la participación social y comunitaria como base para la construcción del tejido social–, es la que para nosotros reviste un gran interés, no solo por la apuesta del gobierno departamental que apunta al

rescate de la colectividad, por el goce integral de los derechos y por el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas, culturales, ambientales y políticas que materialicen toda práctica social en el territorio, como una forma de materializar la libertad del ser humano y su riqueza colectiva (Gobernación del Cauca, 2016, p. 32).

Sino también porque bajo esta estrategia se contempla el programa ‘Participación para la construcción de paz territorial’, que persigue como norte el impulsar “procesos de sensibilización, concientización y transformación de una cultura política de la exclusión a una del reconocimiento e inclusión” (Gobernación del Cauca, 2016, p. 34).

Sin embargo, en este punto es preciso preguntarse sobre el cambio en las lógicas de la participación que persigue la Gobernación del Cauca al hablar de manera particular de dos de las formas de participación que se hacen presentes en el Departamento del Cauca: la participación social y la participación comunitaria. Como señalábamos anteriormente, uno de los interrogantes que guía el presente documento trata sobre el ¿Cómo se construye paz desde los territorios a través de la acción pública en el programa ‘Participación para la construcción de paz territorial’?; en este sentido, este cambio responde directamente a esta cuestión.

Si bien el acuerdo final establece la participación ciudadana como mecanismo para el empoderamiento de los territorios afectados por el conflicto para la gestión y materialización del Estado social de derecho en los territorios, en el caso puntual del Departamento del Cauca las lógicas con las que detallamos la participación ciudadana desde su acción micro y macro, con sus respectivas esferas desde lo estatal y social –la primera privilegiando procesos de inclusión política, y la segunda aunando en la intervención política por medio de la acción colectiva–, resultan insuficientes y muchas veces resultan poco prácticas para describir y explicar fenómenos presentes en la construcción social, política y cultural de los diversos territorios del Departamento del Cauca.

Por ello, los enfoques que conjugan las dinámicas de la participación social y comunitaria son los predilectos para abordar las distintas experiencias de intervención en los asuntos públicos de las comunidades en un Departamento que ha sido caldo de cultivo de las principales pugnas sociales que dieron origen al conflicto armado interno colombiano. De este modo, es necesario

observar con detenimiento las lógicas con las cuales actúa la participación social y comunitaria en el Departamento del Cauca, lo cual nos permitirá analizar con integridad el desarrollo de las acciones contempladas en el programa 'Participación para la construcción de paz territorial' y la agenda de gobierno que se ha trazado el Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 "Cauca: Territorio de Paz" en pro del incremento de los niveles de participación en clave de construcción de paz en nuestro Departamento (Gobernación del Cauca, 2016).

4.1.1 Participación social:

La 'participación social' es un término utilizado comúnmente en las ciencias sociales para describir los procesos en donde grupos de personas se introducen en asuntos de naturaleza social, por medio de diferentes niveles de asociación para la consecución de objetivos comunes. Contemporáneamente es un término asociado comúnmente a disciplinas sociales como el trabajo social, en donde se busca indagar o describir habilidades basadas en el cambio producido por la unión de personas que buscan un mismo fin (Herrera, 2008); es decir, la participación social es un proceso que hace referencia a las relaciones entre diferentes personas, grupos, asociaciones, que toman parte en una actividad persiguiendo unos objetivos comunes (Herrera, 2008).

La participación social engloba todo tipo de actividades sociales sean de la comunidad del ciudadano o fuera de ellas (Hidalgo, 2008), y la finalidad fundamental es la de defender y movilizar intereses sociales, y la de crear una conciencia social; dicho de otro modo, este tipo de participación busca ser un generador de sentido de pertenencia de los individuos con sus grupos; la coexistencia y corresponsabilidad con los asuntos públicos para el mejoramiento de las comunidades (Hidalgo, 2008).

Una característica importante a destacar es el papel al que se ve avocada la sociedad con este tipo de participación, pues se ven instadas a asumir una mayor responsabilidad en la gestión de las comunidades (Hidalgo, 2008), lo que replantea la responsabilidad entre las autoridades y las comunidades, y propone una corresponsabilidad, la cual se aleja del papel paternalista del estado y de la actitud dependiente del mismo de las comunidades (Hidalgo, 2008).

Sin ir más allá, este análisis reconoce los distintos planteamientos que abordan la participación social en diferentes momentos y con diferentes enfoques, sin embargo, privilegamos la definición que plantea a la participación social como el "proceso de involucramiento, cooperación y

responsabilidad, en las formas de organización social, para demandar soluciones a problemas sociales inmediatos [...] e incrementar la calidad de vida” (Chávez, 2003, p. 159).

Esta definición posee elementos claves que caracterizan la participación social: la etiqueta como un proceso que demanda involucramiento, cooperación y responsabilidad de los participantes con el propósito de demandar soluciones a problemas sociales, con el fin de satisfacer necesidades que aumenten el nivel de vida de una comunidad o sector social.

Pero aquí es preciso preguntarse, ¿si la participación ciudadana posee unas características definidas que hacen que sean los ciudadanos o grupos de ciudadanos en particular ejerzan este tipo de participación como actores fundamentales, quienes son los actores llamados a ejercer la participación social? Las demandas propias de la participación social solo pueden realizarse a través de las organizaciones sociales (Chávez, 2003), las cuales se configuran como actores fundamentales de este tipo de participación.

Las organizaciones sociales están conformadas por diferentes tipos de población, que además de compartir intereses comunes, poseen otra serie de características que hacen posible su asociación, como por ejemplo la ubicación geográfica, una etnia e incluso patrones culturales. La población en general y los elementos que hacen vida activa dentro de una organización, demandan a la organización la satisfacción de sus expectativas frente a una situación problemática (Chávez, 2003), por lo cual la participación de la población es un factor significativo en los conflictos y en las negociaciones que se puedan dar entre las organizaciones sociales y el Estado (Chávez, 2003). Lo anterior se puede apreciar de manera clara y precisa en la secuencia entre conflicto y participación, obligando a que los ciudadanos participen en asuntos públicos organizándose y movilizándose (Chávez, 2003).

Este proceso de organización y movilizaciones de la ciudadanía por medio de las organizaciones sociales implica “tareas, acciones, tiempo y horas de trabajo dedicados a la organización para la solución de las demandas y para el logro de los objetivos” (Chávez, 2003, p. 160). En medio de esto, las formas de acción colectiva que toma la movilización con las expresiones en el ámbito de lo público, estimulan la participación “porque crean espacios políticos significativos, aunque muchas veces solo en el ámbito local” (Chávez, 2003, p. 160). Por ello puede afirmarse que, en el proceso de la participación social, las organizaciones sociales se consolidan como vehículos para

la consecución de demandas sociales de la población asociada o de una ciudadanía que busca cumplir sus expectativas y objetivos por medio de la acción colectiva que determina la organización.

En este sentido la construcción de democracia en nuestra sociedad requiere una interrelación “entre el Estado y la población, generada a través de las formas de participación social, de los intereses de los grupos de poder y de los intereses y las expectativas de la población no representada en los grupos de poder” (Chávez, 2003, p. 160); más aún cuando desde el último tercio del siglo XX la participación social adquiere características y enfoques distintos, permeados por dos modelos de sociedad diferentes; “por un lado, en el campo de una política social determinada por los tipos de gobierno: social, de bienestar y corporativo, y por el otro, en un tipo de gobierno neoliberal” (Chávez, 2003, p. 160).

Pero en síntesis, hoy la participación social busca espacios públicos para manifestarse, influir y controlar decisiones, con base en los derechos y la legitimidad que ejercen las organizaciones sociales (Chávez, 2003); con un elemento crucial en la brújula politológica: todas estas acciones – enmarcadas en la participación social de naturaleza colectiva– se “sitúan en el marco del sistema político-social, fuera del sistema de partidos” (Chávez, 2003, p. 159); sin embargo, es necesario precisar que muchas veces la barrera de lo social trasciende a lo político, con el objeto de llevar las demandas sociales al ejercicio de lo público en escenarios en donde solo por medio del sistema de partidos se puede llegar.

Es por ello que adicional a la mirada suscrita por las organizaciones sociales, el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Freie Universität Berlín⁹ identifica de manera general tres tipos de participación social desde el último cuarto del siglo XX hasta la fecha: la participación social de los movimientos sociales y su ligazón con partidos políticos de corte social; las ONG's, ubicadas por diversos actores bajo un perfil de carácter económico, puesto que su lógica por el concurso de recursos las aleja del papel de resistencia social que poseen los movimientos sociales (Instituto de Estudios Latinoamericanos de la FU Berlin, 2017); y finalmente la creación de asociaciones de vecinos, que para el caso colombiano las podríamos identificar con las Juntas de Acción Comunal – J.A.C., las cuales son corporaciones cívicas sin ánimo de lucro compuesta por

⁹ Universidad Libre de Berlín.

los vecinos de un lugar, que aúnan esfuerzos y recursos para procurar la solución de las necesidades más sentidas de la comunidad (Presidencia de la República de Colombia, 1979).

De este modo, estos tres tipos de organizaciones son un ejemplo claro de participación social, puesto que el valor imperativo de las mismas es el acto de la formación de organizaciones, ya que su creación surge de un grupo de personas que comparten ideas y se orientan hacia fines comunes (Herrera, 2008).

En medio de este panorama, Herrera (2008) señala que para que la participación social sea efectiva debemos cumplir una serie de características a modo de ciclo (véase la Figura 5): “que esté organizada [...] que los participantes estén comprometidos y sean conscientes de la importancia de la participación [...] que sea activa y que siga un programa de acciones [...] y] que sea eficiente” (Herrera, 2008, p. s.f). La organización hace referencia a la estructura organizativa para el desarrollo de una tarea o serie de tareas en pro de un objeto común, para lo cual se requiere el compromiso y la conciencia plena de los participantes en la concreción de un objetivo con beneficios múltiples para los ejecutores, por lo que también es necesario un activismo constante orientado por un programa que, a modo de hoja de ruta, guíe la acción en cada momento y que haga de la participación social una tarea eficiente.



Figura 5. Ciclo de la participación social efectiva.

Nota. Elaboración: Propia con base en “La participación social”, Herrera, J., 2009, <https://juanherrera.files.wordpress.com/2008/10/participacion-social.pdf>

Cuando la participación social es efectiva se puede decir que existe una posibilidad de configuración de nuevos espacios sociales, así como la inclusión de actores sociales en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (Instituto de Estudios Latinoamericanos de la FU Berlin, 2017); pero también la oportunidad de incidir o hacer presencia efectiva en la esfera pública para reclamar situaciones o demandar cambios (Instituto de Estudios Latinoamericanos de la FU Berlin, 2017).

4.1.2 Participación comunitaria:

A diferencia de la participación social, la participación comunitaria en mayor grado ha sido objeto de indagación en las ciencias sociales a partir de los estudios de caso desde diversos ámbitos e intereses, en donde los aportes se circunscriben a experiencias particulares de participación comunitaria (Sánchez & del Pino, 2008). De tal forma que la 'comunidad' ha sido un objeto de interés de áreas como la psicología social, la sociología y la antropología social (Sánchez & del Pino, 2008), y es desde estos estudios en donde se ha acotado "que existe equivalencia en los términos participación ciudadana, participación comunitaria y participación social" (Sánchez & del Pino, 2008, p. s.f), puesto que se asume en primer lugar que como ciudadanos todos tenemos derecho a la participación y, en segundo lugar, que la participación social es una redundancia al considerar que toda participación es de naturaleza social (Sánchez & del Pino, 2008).

Sin embargo, es preciso advertir que, para objeto de nuestro análisis es necesario establecer un deslinde conceptual, el cual es dado por las características que la participación comunitaria y participación social tienen en el marco de la participación ciudadana. Una primera definición de la primera nos sugiere afirmar que esta es

Aquella que les facilita a los ciudadanos organizados los espacios para participar en las decisiones que tiendan al mejoramiento de los problemas de su entorno y que afecten su calidad de vida, y les genere discernimiento para visualizar de manera acertada y crítica las propuestas de carácter político que se les presenten (Amar & Echeverría, 2008, p. s.f).

Por el papel crítico que presupone la participación comunitaria frente al asunto público, este tipo de participación "juega un papel importante como una forma de democracia y como una forma de transformación social" (Carvajal, 2003, p. s.f); pero para que esta sea auténticamente sea real se requiere que el individuo se reconozca como un sujeto social de derecho (Carvajal, 2003).

Sin embargo, es preciso comprender que al igual que otros conceptos, el de participación comunitaria no denota siempre el mismo objetivo: como explica Bronfman & Gleizer (1994), bajo

el mismo nombre se incluyen distintas concepciones sobre el sentido de la incorporación de la comunidad en el diseño y desarrollo de programas gubernamentales, y distintas formas y niveles en los que la participación comunitaria se lleva a cabo (Bronfam & Gleizer, 1994).

Concatenado con lo anterior y atendiendo a una connotación de la participación comunitaria que satisfaga nuestro interés analítico, encontramos a este tipo de participación como “el proceso social en virtud del cual grupos específicos, que comparten alguna necesidad, problema o interés y viven en una misma comunidad, tratan activamente de identificar dichos problemas, necesidades o intereses buscando mecanismos y tomando decisiones para atenderlos” (Aguilar, 2006, p. s.f). Sin embargo, es necesario mencionar que los ‘grupos específicos’ que se enuncian, son un engranaje que al igual que en la participación social, hacen efectivo el ejercicio de la participación, en este caso comunitaria.

De esta forma, la organización comunitaria es un elemento sin el cual sería imposible comprender la participación comunitaria, pues es este el vehículo por el que se transita del primer elemento al segundo. El primero es entendido como la “forma en que los habitantes de una comunidad se agrupan y ordenan en diferentes ocupaciones, funciones y responsabilidades de manera que toda la organización funciona como un conjunto” (Hernández & Rendón, 2015, p. s.f); lo cual está en concordancia directa con las dinámicas de lo que se conoce como ‘organización de base’, que en su mayoría de casos está conformada por personas pertenecientes a un territorio específico, pero que además pueden crear vínculos con personas o entes externos por medio de la militancia, el voluntariado, o personas en proceso de formación profesional (Hernández & Rendón, 2015).

El denominador común de este tipo de organizaciones como actores elementales de la participación comunitaria, es que son construidas voluntariamente por personas que se reúnen para compartir intereses comunes, resolver problemas comunes y articular aspiraciones colectivas (Hernández & Rendón, 2015). Pero además, como organizaciones ciudadanas cumplen un papel con funciones políticas, por encima de las económicas, sociales y culturales (Hernández & Rendón, 2015).

Un elemento interesante a destacar de las organizaciones comunitarias, es que como proceso organizativo surgen del ejercicio de movilización social y política, y de vinculación de la

ciudadanía a procesos de visibilización y empoderamiento comunitario (Hernández & Rendón, 2015). De este modo encontramos que, como ejercicio efectivo de la organización y movilización social y política, se concentran en acciones como “la exigibilidad de los derechos humanos, la denuncia de problemáticas sociales presentes en el territorio, la formación de sujetos políticos, la promoción de la cultura, el arte, el deporte para la búsqueda del bien común” (Hernández & Rendón, 2015, p. s.f).

Según Ribeiro & Barbosa (2007), las organizaciones comunitarias como sujetos de participación comparten características asociadas en su mayoría a elementos como: **A.** la *territorialidad*, pues están orientadas a las necesidades de las localidades o territorios donde hacen uso efectivo de la organización y movilización; **B.** la *asociatividad*, en el sentido de que estas resultan de la vinculación de las personas en torno a necesidades y objetivos comunes, y son orientadas por las personas que las constituyen; **C.** la *participatividad*, al ser los miembros de la organización los que participan activa y orgánicamente en los asuntos propios de la vida organizativa y en la resolución de problemas particulares; **D.** la *no lucratividad*, sobre el entendido que las organizaciones pueden o no, dependiendo de sus intereses y condiciones, realizar actividades que generen ingresos de naturaleza monetaria, pero siempre se realiza una distribución solidaria de los beneficios alcanzados; **E.** la *voluntariedad*, debido a que su funcionamiento se fundamenta, principalmente, en la participación voluntaria de las personas.

Así, la definición de Duran & Gonzales (2005) es la que más se acerca a las anteriores características, pero además expresa uno de los elementos más importantes de las organizaciones como actores efectivos de la participación comunitaria: el activismo político en la identificación de un problema y un deseo de transformación motivado por una serie de intereses que beneficien a la comunidad afectada. Por ello, la organización comunitaria

es un sujeto más en el entorno, es la expresión colectiva de un propósito surgido alrededor de unas problemáticas, de unos intereses y, sobre todo, de unos deseos de transformación y de cambio donde reside, finalmente el valor y sentido estratégico de su existencia. (Duran & Gonzáles, 2005, p.s.f)

En términos de lo colectivo y a diferencia de las formas de organización de la participación social, la participación comunitaria convive con una realidad, la cual hace más compleja las dinámicas de la organización y de la participación comunitaria: en ella se hace más visible el hecho de que la sociedad en que vivimos “conviven una amplia diversidad de valores, pluralidad de

intereses, demandas sociales y en la que se establecen relaciones interdependientes de los diversos actores o agentes sociales y políticos” (Camps F. , 2000, p. 234).

Esta heterogeneidad social hace que se generen nuevas demandas, nuevos conflictos, nuevas rupturas sociales, en donde las formas tradicionales de gobierno y participación ciudadana no acaban de encajar con los nuevos parámetros sociales (Camps, 2000), y es aquí donde la participación comunitaria se enfrenta al reto de “encontrar espacios para gestionar el conflicto en la comunidad que permita nuevas formas de convivencia colectiva” (Camps F. , 2000, p. 234).

4.2 La agenda del Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 “Cauca: Territorio de Paz” en la construcción de paz.

Antes de iniciar con el respectivo análisis de las acciones del programa ‘Participación para la construcción de paz territorial’ de la Secretaria de Gobierno y Participación de la Gobernación del Cauca, es preciso indagar sobre la agenda del Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 “Cauca: Territorio de Paz”, con el propósito de contextualizar a nivel departamental el modo en que nace el programa y la forma que toma el mismo en un contexto de construcción de paz a nivel nacional, pero también de fortalecimiento institucional a través de los intereses que en materia de gobernabilidad y gobernanza plantea este programa de gobierno durante el actual cuatrienio.

De este modo, Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 “Cauca: Territorio de Paz” reconoce que el acuerdo final firmado a finales del año 2016, iniciará en nuestro país el proceso de construcción de paz en los territorios (Gobernación del Cauca, 2016); según el plan de gobierno los acuerdos de paz de La Habana

no es solamente la desmovilización, el desarme y la reintegración o la garantía plena de los derechos de las víctimas. Se necesitará impulsar y acompañar los cambios estructurales que nuestra sociedad requiere para consolidar un Departamento más unido, más productivo, más competitivo, más moderno, más equitativo, más incluyente y generador de ingresos y mayores oportunidades para todos, un territorio de paz (Gobernación del Cauca, 2016, p. 3).

Por ello, la ruta que se ha trazado el Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 “Cauca: Territorio de Paz”, tiene como elemento fundamental la construcción de paz con enfoque territorial, tomando como premisa que las deficiencias institucionales, en términos de condiciones socioeconómicas y de garantía de derechos de la región, son un dinamizador del conflicto armado interno (Gobernación del Cauca, 2016); de tal forma que lo que se propone el mismo, es “una ruta de fortalecimiento institucional con transparencia, eficiencia y eficacia, que garantice derechos a

las comunidades y la implementación integral de una cultura de paz” (Gobernación del Cauca, 2016, p. 32).

En este sentido el gobierno departamental “tiene una apuesta directa por el rescate de la colectividad, por el goce integral de los derechos y por el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas, culturales, ambientales y políticas que materialicen toda práctica social en el territorio” (Gobernación del Cauca, 2016, p. 32); reconociendo también que los pueblos quieren cada vez menos intermediación, demandando participación real, para el diseño y construcción de sus destinos (Campo, 2015).

Para ello, el Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 “Cauca: Territorio de Paz” propone 5 estrategias transversales durante este cuatrienio:

1. Cierre de brechas sociales, económicas, territoriales y ambientales.
2. Presencia Integral del Estado en el Territorio – PIET (enfoque poblacional).
3. La participación social y comunitaria como base para la construcción del tejido social.
4. Respeto y armonización de las cosmovisiones de los grupos étnicos de la región (enfoque étnico).
5. Desarrollo humano integral con sostenibilidad ambiental (Gobernación del Cauca, 2016, p. 32).

En lo pertinente a la Secretaria de Gobierno y Participación de la Gobernación del Cauca, la tercera estrategia es su bandera en el plan de gobierno; y es que esta dependencia tiene un rol fundamental en la etapa actual del posconflicto en nuestro departamento, tiene a su cargo el desarrollo del posconflicto y el desarrollo desde las esferas de la seguridad, derechos humanos y la participación en los territorios (Salamanca, 2017).

En palabras de Alejandra Miller Restrepo, Secretaria de Gobierno y Participación del Gobernación del Cauca en los dos primeros años de gobierno, lo que define el norte de esta dependencia es el “articular acciones con los diferentes niveles de la institucionalidad para para fortalecer nuestro territorio en un escenario de paz” (Miller R., 2017); reconociendo que si bien la firma de los acuerdos de paz ha dejado “enormes beneficios [...] en nuestro departamento: la disminución de los hostigamientos, de los combates y por sobre todo, de las víctimas” (Miller R., 2017), el posconflicto también ha traído otros conflictos. Por ejemplo, desde la Secretaria de Gobierno y Participación del Gobernación del Cauca se han identificado diversos factores de riesgo como lo son el narcotráfico, la minería ilegal y el aumento de los cultivos de uso ilícito (Miller R., 2017).

Estos conflictos emergentes en el pos acuerdo han sido los directos responsables para que durante el 2016 en el Departamento del Cauca se hallan reportado 14 asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos, o que la tasa de homicidios haya incrementado durante este mismo periodo (Miller R., 2017). Por ello, el reto del gobierno departamental, y mayor aun, el reto del posconflicto “es el control de los territorios” (Miller R., 2017), que solo será posible si se trabaja de manera articulada, haciendo presencia efectiva en los 42 municipios del Departamento del Cauca, puesto que “no hay lugares vetados para la Gobernación del Cauca en este periodo de transición” (Miller R., 2017).

Lo anterior está contenido en el eje Fortalecimiento de lo Público, el Buen Gobierno y la Participación (Gobernación del Cauca, 2016) del Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 “Cauca: Territorio de Paz”, donde uno de los principales programas, liderados por la Secretaria de Gobierno y Participación, es el programa de Participación para la construcción de paz territorial, el cual surge como una “apuesta por la participación ciudadana, política, social y comunitaria, para la construcción de paz territorial” (Gobernación del Cauca, 2016, p. 86).

4.3 El programa ‘Participación para la construcción de paz territorial’.

4.3.1 El incremento de los niveles de participación como objetivo del programa:

El programa ‘Participación para la construcción de paz territorial’ surge con el propósito de hacer pedagogía en relación con las formas de participación contempladas en la constitución política de Colombia, las cuales en un contexto de posconflicto tendrán una mayor demanda (Secretaria de Gobierno y Participación, 2016) por parte de los actores sociales del departamento en diversos escenarios y contextos; para lo cual se busca fortalecer la arquitectura institucional para la participación, es decir, incentivar el robustecimiento de la institucionalidad democrática y participativa (Secretaria de Gobierno y Participación, 2016), para la construcción de fundamentos para una paz estable y duradera, particularmente en los territorios más afectados por el conflicto armado.

El objetivo fundamental del programa es incrementar los niveles de participación social, política, electoral y comunitaria orientada hacia la construcción de la paz territorial en el departamento del Cauca (Secretaria de Gobierno y Participación, 2016), de donde se derivan seis objetivos específicos que contribuyen a la satisfacción del primer fin:

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

Construir acciones efectivas para el desarrollo social y económico de los actores sociales y comunitarios. Diseñar procesos adecuados y eficientes de fortalecimiento a las organizaciones sin ánimo de lucro. Construir estrategias institucionales para la participación en convivencia y conciliación. Implementar estrategias de pedagogía para la paz desde los territorios que posibilite la articulación institucional con las organizaciones sociales y comunitarias en los 42 municipios del Departamento. Construir una estrategia institucional para fortalecer la participación política y ciudadana con enfoque de paz. Establecer mecanismos de articulación interinstitucional y entre la institucionalidad y la sociedad civil para potenciar la participación (Secretaría de Gobierno y Participación, 2016, p. s.f).

Estos objetivos responden a hacerle frente, desde la Gobernación del Cauca, a las deficientes capacidades institucionales del departamento, que sumado a la presencia de actores armados en nuestra región, ha hecho que se “vulneren los espacios de participación imposibilitando la transformación de la calidad de vida, el empoderamiento social y político y el desarrollo de las comunidades” (Secretaría de Gobierno y Participación, 2016, p. s.f).

De manera particular podemos identificar que en la oferta gubernamental para la participación ciudadana de las comunidades, existe una serie de ausencias: de acciones efectivas para el desarrollo de los actores sociales y sus comunidades; de estrategias institucionales para la participación en convivencia y conciliación; de estrategias de pedagogía para la paz desde los territorios que posibilite la articulación institucional con las organizaciones sociales y comunitarias; de estrategias institucionales para la participación política y ciudadana con enfoque de paz territorial y de mecanismos de acompañamiento y articulación interinstitucional y entre la institucionalidad y la sociedad civil (Secretaría de Gobierno y Participación, 2016).

Lo anterior ha hecho que en nuestro departamento exista baja implementación de acciones que permitan el desarrollo comunitario, baja asistencia institucional para el fortalecimiento de las organizaciones, debilidad en los procesos de participación por los organismos sociales, acciones, planes programas y proyectos poco efectivos, alteración del orden público y conflictos sociales, ausencia de control social y político por parte de la sociedad civil y falta de reconocimiento y empoderamiento de los sectores sociales del departamento (Secretaría de Gobierno y Participación, 2016).

En este sentido el programa se conforma a partir de 9 líneas de acción¹⁰, las cuales están planteadas en función de fortalecer la participación de las organizaciones del Departamento del

¹⁰ 1. Implementar en 20 asociaciones de juntas de acción comunal las comisiones empresariales. 2. Fortalecer 1400 organizaciones sin ánimo de lucro (asociaciones, corporaciones, fundaciones, organizaciones de economía solidaria, veedurías de control social y asociaciones de las JAL), a través de jornadas de acompañamiento y control (distribuidas en las Subregiones del Departamento). 3. Capacitar las 45 asociaciones de juntas de acción comunal y sus comisiones

Cauca, para consolidar los procesos de democracia, participación política y dinamizar los diálogos con las instituciones y las comunidades desde los escenarios locales para la construcción de paz territorial (Secretaría de Gobierno y Participación, 2016).

4.3.2 Los actores inmersos en el programa:

Como hemos mencionado, actualmente en nuestro departamento existen bajos niveles de participación social, política, electoral y comunitaria orientada hacia la construcción de paz territorial, lo que se ha manifestado en la captación de espacios de decisión y poder por parte de actores armados, poco control social y político de la institucionalidad municipal, ausencia de goce de derechos políticos y minimización de garantía de los mismos, desarticulación entre las organizaciones sociales y de estas con la institucionalidad municipal y departamental (Secretaría de Gobierno y Participación, 2016).

De este modo, los actores involucrados en estas dinámicas en donde la participación se ha minimizado, son de naturaleza institucional y no institucional, de tal forma que encontramos organizaciones sociales, políticas, comunitarias, juntas de acción comunal, ONG's, fundaciones y organismos internacionales; así como entidades gubernamentales, tales como: Gobernación del Cauca, 42 alcaldías municipales, organismos de control: Defensoría del Pueblo, Contraloría y Procuraduría; y entidades gubernamentales del orden nacional: ministerios, etc.

Cada uno de estos actores posee una serie de intereses, es decir, unas metas u objetivos que pretenden satisfacer a partir de su interacción con el programa, como sucede en el caso de los actores institucionales; o por el contrario, en el caso de los actores no institucionales, que persiguen la incidencia en las decisiones públicas por medio de la participación ciudadana.

Sin embargo y como se evidencia en la *Tabla 12*, esta serie de actores también posee una serie de limitaciones para alcanzar sus objetivos, las cuales podemos agrupar en dos grupos. Por un lado, identificamos limitaciones de los actores institucionales, entre las que sobresalen la escases de

de convivencia y conciliación. 4. Capacitar 300 formadores municipales de los organismos comunales, en la estrategia formador de formadores clave de Paz Territorial. 5. Realizar 7 jornadas de acompañamiento y control a las organizaciones sin ánimo de lucro (distribuidas en las Subregiones). 6. Apoyar 5 procesos de elección popular. 7. Implementar 1 estrategia integral para el incremento de la participación ciudadana en el marco de los mecanismos contemplados en la ley y normas de participación. 8. Apoyar 33 encuentros de la mesa departamental interétnica y a las mesas étnicas y campesina en términos técnicos, académicos y logísticos. 9. Implementar 1 estrategia de pedagogía para la paz desde los territorios que posibilite la articulación institucional con las organizaciones sociales y comunitarias en los 42 municipios del Departamento.

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

recursos presupuestales, materiales y humanos, poca articulación interinstitucional, deficientes capacidades institucionales, y por ultimo pocos conocimientos acerca de los actores sociales y los contextos sociopolíticos del Departamento del Cauca, en el caso de las entidades del Gobierno nacional, lo cual dificultad el desarrollo de diversas acciones tendientes a la construcción de paz en el Departamento del Cauca desde la participación social, política, electoral y comunitaria.

Tabla 12

Análisis de actores involucrados.

	Actores	Intereses	Problemas percibidos
Institucionales	Gobernación del Cauca	Diseñar y desarrollar acciones tendientes a incrementar los niveles de participación social, política, electoral y comunitaria para la construcción de la paz territorial en el departamento del Cauca.	1. Escases de recursos presupuestales, materiales y humanos que permitan incentivar la participación social, política, electoral y comunitaria en el departamento del Cauca. 2. Ineficiente coordinación con entidades y organismos gubernamentales del orden nacional para el desarrollo de objetivos comunes.
	42 Alcaldías municipales	Cooperar y beneficiarse del desarrollo de las acciones tendientes a incrementar los niveles de participación social, política, electoral y comunitaria para la construcción de la paz territorial en el departamento del Cauca, por parte de la Gobernación.	1. Poca articulación institucional con el gobierno departamental para el incrementar los niveles de participación social, política, electoral y comunitaria para la construcción de la paz territorial en los municipios. 2. Deficientes capacidades institucionales para el desarrollo autónomo de acciones encaminadas a promover la participación social, política, electoral y comunitaria.
	Organismos de control	Cooperar y coordinar con la Gobernación del Cauca en el desarrollo de algunas acciones tendientes a la Construcción de paz en el departamento del Cauca.	1. Poca articulación institucional con el gobierno departamental en el desarrollo de algunas acciones tendientes a la Construcción de paz en el departamento del Cauca. 2. Deficientes conocimientos acerca de los actores sociales y los contextos sociopolíticos del Departamento del Cauca.
	Entidades del Gobierno nacional		
No Institucionales	organizaciones sociales	Movilizar intereses por medio de la acción colectiva, para la consecución de soluciones a problemas particulares de sectores sociales, económicos, políticos, culturales, gremiales, etc.	1. Poco conocimiento acerca de las herramientas de participación social, política, electoral y comunitaria que brinda la arquitectura jurídica del Estado. 2. Deficientes conocimientos acerca del Acuerdo final y de los instrumentos que el mismo brinda para la transformación integral de los territorios por medio de la participación ciudadana. 3. Insuficientes niveles de gestión ante las organizaciones gubernamentales para la consecución de soluciones a problemas y necesidades particulares y de los territorios.
	Organizaciones comunitarias	Defender los intereses colectivos asociados al territorio, tomando diferentes acciones gubernamentales y no gubernamentales para satisfacción de sus objetivos trazados en comunidad.	
	Organizaciones políticas	Representar intereses ideológicos y políticos, por medio de la movilización electoral, para la obtención de espacios colegiados	1. Marginalidad en los procesos de participación política y electoral que no conduzcan a cargos de elección popular.

	de participación ciudadana y cargos de elección popular.	
<i>Juntas de acción comunal</i>	Aunar esfuerzos y recursos para procurar la solución de las necesidades más sentidas de la comunidad.	<p>1. Escases de recursos presupuestales y materiales que permitan la satisfacción de los objetivos propuestos en las JAC. 2. Poco conocimiento acerca de las herramientas de participación social, política, electoral y comunitaria que brinda la arquitectura jurídica del Estado. 3. Deficientes conocimientos acerca del Acuerdo final y de los instrumentos que el mismo brinda para la transformación integral de los territorios por medio de la participación ciudadana. 4. Insuficientes niveles de gestión ante las organizaciones gubernamentales para la consecución de soluciones a problemas y necesidades particulares y de los territorios.</p>
<i>ONG's, fundaciones y organismos internacionales</i>	Cooperar y coordinar con la Gobernación del Cauca en el desarrollo de algunas acciones tendientes a la construcción de paz en el departamento del Cauca.	<p>1. Poca articulación institucional con el gobierno departamental en el desarrollo de algunas acciones tendientes a la Construcción de paz en el departamento del Cauca. 2. Pocos mecanismos institucionales de comunicación entre las ONG's y la Gobernación del Cauca, que permitan la articulación efectiva en proyectos y actividades puntuales que contribuyan a la Construcción de paz en el departamento del Cauca.</p>

Nota. Elaboración: Propia.

Por otro lado, identificamos las limitaciones de los actores no institucionales, resaltando el poco conocimiento acerca de las herramientas de participación social, política, electoral y comunitaria que brinda la arquitectura jurídica del Estado, deficientes conocimientos acerca del acuerdo final e insuficientes niveles de gestión ante las organizaciones gubernamentales para la consecución de soluciones a problemas y necesidades particulares y de los territorios. Así mismo, en el caso de las juntas de acción comunal, la mayor limitación se encuentra en la escases de recursos presupuestales y materiales que permitan la satisfacción de los objetivos propuestos en las JAC; y en el caso de las ONG's, fundaciones y organismos internacionales, se evidencia poca comunicación y articulación institucional con el gobierno departamental en el desarrollo de algunas acciones tendientes a la construcción de paz en el Departamento del Cauca.

4.3.3 Los instrumentos institucionales para la construcción de paz territorial:

Para el cumplimiento de cada uno de los 6 puntos del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera se han dispuesto una serie de instrumentos institucionales que agrupan diversas acciones gubernamentales. Debido a la importancia y a la necesidad perentoria de desarrollar algunos puntos del acuerdo final, fundamentales para la

consolidación de la arquitectura institucional que responderá a las necesidades del posconflicto, existen 3 instrumentos institucionales para la construcción de paz territorial que se están llevando a cabo durante esta tercera fase del posconflicto en tres temas específicos: reforma agraria rural integral, sustitución de cultivos de uso ilícito y cierre de brechas socioeconómicas en aquellos municipios más afectados por el conflicto armado.

- Los programas de desarrollo con enfoque territorial – PDET, creados por el Decreto 2366 de 2015 y coordinados por la Agencia para la Renovación del Territorio – ART en su etapa de construcción y ejecución.
- El programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS, creado por el Decreto 896 de 2017 y coordinados por la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- Las zonas más afectadas por el conflicto armado – ZOMAC, creados por la Ley 1819 de 2016 (reforma tributaria estructural de 2016) en su parte número XI¹¹.

A pesar de que cada uno de estos tres instrumentos institucionales posee lógicas del orden nacional, puesto que están coordinados por instituciones gubernamentales de este orden, la Gobernación del Cauca por medio de la Secretaría de Gobierno y Participación y su programa 'Participación para la construcción de paz territorial' adelanta labores de pedagogía sobre el acuerdo final y particularmente sobre estos tres instrumentos cruciales durante el posconflicto, con el objetivo de empoderar a las comunidades y hacerlos partícipes de cada uno de ellos, por medio de la articulación con la Agencia de la Renovación del Territorio – ART, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y los 42 municipios del Departamento del Cauca.

El programa de 'Participación para la construcción de paz territorial' ha hecho énfasis en la necesidad de desarrollar un ejercicio pedagógico que enmarque el momento de construcción de la paz, iniciando acciones estratégicas a fin de analizar, reflexionar y debatir desde la región los escenarios de postconflicto a partir de una visión integral (Miller, 2017), y en donde estos tres

¹¹ La presente Parte tiene como finalidad fomentar temporalmente el desarrollo económico-social, el empleo y las formas organizadas de los campesinos, comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y productores rurales, en las zonas más afectadas por el conflicto armado -ZOMAC- buscando cerrar la brecha económica y social existente entre ellas y el resto del país.

instrumentos son los elementos articuladores de esta estrategia pedagógica para la construcción de paz en el Departamento del Cauca.

4.3.3.1 Programas de desarrollo con enfoque territorial – PDET:

Los programas de desarrollo territorial con enfoque territorial – PDET son instrumentos derivados de los acuerdos de paz para el cumplimiento del punto uno del acuerdo final. Estos planes contribuyen a dar mayor celeridad en los planes nacionales para la reforma rural integral, al fortalecimiento y el empoderamiento comunitario, consolidar territorios como escenarios de convivencia y reconciliación, y el reconocimiento y liderazgo de las autoridades territoriales (Galíndez, 2017). Estos programas consolidan visiones del territorio proyectadas a 15 años y tienen como objetivo primario la consolidación de capacidades institucionales en los territorios para la garantía de derechos por parte del Estado a las comunidades.

Los municipios priorizados por los PDET son aquellos que posean los más altos niveles de pobreza, más afectados por el conflicto, mayor presencia de la economía ilícita y con la más débil presencia institucional (Galíndez, 2017). En el caso del Departamento del Cauca hay 20 municipios priorizados con los PDET, divididos en la región Norte del Cauca y Alto Patía: Argelia, Balboa, El Tambo, Mercaderes, Patía, Buenos Aires, Caloto, Jambaló, Miranda, Morales, Piendamó, Santander de Quilichao, Suarez, Toribio, Caldono, Corinto, Cajibío; y la región Pacífico Medio: Guapi, López de Micay y Timbiquí (Galíndez, 2017).

4.3.3.2 Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS:

El programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS, es una apuesta desarrollada para resolver el fenómeno de las drogas ilícitas de la mano con las comunidades, los cuales integran acciones como obras de infraestructura de ejecución rápida, sostenibilidad y recuperación ambiental, formalización de la propiedad, planes para zonas apartadas y con baja concentración de población e implementación del PNIS en parques nacionales (Galíndez, 2017).

Dentro del PNIS se encuentran los planes de atención inmediata, los cuales tienen dos componentes: el componente familiar enfocado con medidas para los núcleos familiares de cultivadores, los cuales constan de 1.000.000 pesos durante 12 meses para actividades de sustitución de cultivos ilícitos, 1.800.000 pesos por una sola vez para la implementación de proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria, 9.000.000 de pesos por una sola vez para

adecuación y ejecución de proyectos de ciclo corto e ingreso rápido, y 10.000.000 millones de pesos al mes por un año para los recolectores que se comprometan y cumplan actividades de interés comunitario; y el componente comunitario, que consta de guarderías infantiles rurales, construcción y dotación de comedores escolares y suministro de víveres, mecanismo de información para facilitar el acceso a oportunidades laborales, programas contra el hambre para la tercera edad, programas para la superación de la pobreza y generación de ingresos y brigadas de atención básica en salud (Galíndez, 2017).

4.3.3.3 Zonas más afectadas por el conflicto armado – ZOMAC:

Las zonas más afectadas por el conflicto armado – ZOMAC están constituidas por el conjunto de municipios que son considerados como más afectados por el conflicto y que para el efecto fueron definidos por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio, para fomentar temporalmente el desarrollo económico-social, el empleo y las formas organizadas de los campesinos, comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y productores rurales (Galíndez, 2017).

Además, se establecen incentivos tributarios para cerrar las brechas de desigualdades socioeconómicas en las ZOMAC, correspondientes al impuesto sobre la renta y complementarias (Galíndez, 2017). Los beneficios tributarios aplicarán únicamente a aquellas sociedades que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la reforma tributaria.

En el Departamento del Cauca fueron definidos los siguientes Municipios como ZOMAC: Argelia, López de Micay, Balboa, Mercaderes, Buenos Aires, Miranda, Cajibío, Morales, Caldon, Patía, Caloto, Piamonte, Corinto, Piendamó, El Tambo, Santander de Quilichao, Florencia, Santa Rosas, Guapí, Suárez, Jambaló, Timbiquí y Toribío (Galíndez, 2017).

4.3.3.4 Encuentro de todos los sectores por la paz y el desarrollo del Cauca:

Como hemos mencionado a lo largo del documento, el posconflicto plantea más retos próximos que beneficios inmediatos, pues este es un esfuerzo permanente y de desarrollo paulatino para la transformación de nuestros territorios, en especial de aquellos más afectados por el conflicto armado. El Departamento del Cauca es una de las zonas más afectadas por el conflicto armado interno, en donde se conjuga brechas socioeconómicas con un crecimiento del 45% en cultivos de uso ilícito, pasando de 8.660 a 12.595 hectáreas de 2015 a diciembre de 2016 (Portilla, 2017); lo cual plantea

dificultades y escenarios complejos para el desarrollo de los 3 instrumentos institucionales para la construcción de paz territorial.

En primer lugar, con respecto a los PDET, la principal problemática a la que se enfrenta nuestro Departamento tiene que ver con el desequilibrio en la priorización de los municipios objeto de estos programas. El Cauca posee 20 municipios priorizados como PDET, sin embargo, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo final – CSIVI, encargada de establecer los criterios para la priorización y selección de estos municipios, ha dejado por fuera municipios como Santa Rosa, en donde las autoridades locales calculan que un 30% de la población del municipio se desplazó hacia Popayán y municipios del Huila y Putumayo en busca de refugio y nuevas oportunidades (El Nuevo Liberal, 2016; Galíndez, 2017).

En segundo lugar con respecto a los PNIS, se presentan diversas situaciones que tornan complejos los escenarios de socialización y participación de las comunidades, en donde la erradicación voluntaria dependerá de los avances y de los acuerdos municipales para la sustitución (Galíndez, 2017). De este modo encontramos dos situaciones: por un lado la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos desarrollando procesos de concertación para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, pero paralelamente el Ejército Nacional ejecuta labores de erradicación en los territorios objeto de concertación para la elaboración de acuerdos municipales (Galíndez, 2017). Esta situación ha generado confrontación entre la comunidad, las instituciones gubernamentales y el Ejército Nacional.

Por otro lado, encontramos que los campesinos que han suscrito los acuerdos municipales para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, poseen enormes dificultades a la hora de dedicar sus labores al cultivo de otros productos agrícolas; por ejemplo la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC denuncia que en el municipio de Santander de Quilichao está en expansión la siembra de piña por parte de grandes empresarios foráneos que han desplazado en la producción y comercialización a los campesinos y pequeños productores (Galíndez, 2017).

En tercer lugar, con respecto a las ZOMAC, la problemática radica por la poca correspondencia y pertinencia de los municipios priorizados como zonas más afectadas por el conflicto. En Colombia 356 fueron elegidos por el Ministerio de Hacienda, Departamento de Planeación y la Agencia de Renovación de Territorio – ART, con base en un estudio de porcentajes por municipios

más afectados por el conflicto armado. En el Departamento del Cauca se establecieron 23 municipios que entran a la lista nacional de municipios priorizados como ZOMAC.

Frente a estas serias problemáticas que vuelven complejo el desarrollo de la construcción de paz en el Departamento del Cauca, la Gobernación del Cauca ha tenido la apuesta de consolidar una red de actores con el objetivo de “convocar al dialogo a las fuerzas vivas del Departamento del Cauca alrededor de la perspectiva de la implementación del acuerdo final de paz y en torno a un proyecto de Caucanidad que impulse iniciativas de desarrollo y reconciliación en los territorios” (Galíndez, 2017), mitigando las dificultades que puedan surgir en el proceso de implementación del acuerdo final en nuestro departamento y convocando a buscar soluciones conjuntas frente a los problemas del Cauca en materia socioeconómica.

Retomando experiencias pasadas, como la convocatoria a sectores empresariales y organizaciones sociales en la búsqueda de canales de diálogo intersectorial y soluciones a las distintas conflictividades que afectan al departamento, realizada en Santander de Quilichao, el 29 de noviembre de 2013 (PNUD, 2014); el actual gobierno departamental convocó y desarrollo el ‘Encuentro de todos los sectores por la paz y el desarrollo del Cauca’, el cual contó con la participación de los congresistas del Departamento del Cauca, los 42 alcaldes municipales, los presidentes de los 42 concejos municipales, los 13 diputados de la asamblea departamental, voceros de los partidos políticos, rectores de las universidades públicas y privadas del departamento, iglesias, diversas organizaciones sociales y comunitarias, gremios y empresarios, jóvenes y la fuerza pública (Galíndez, 2017).

Con este espacio, catalogado como uno de los eventos políticos más importantes del año, se persiguió colocar a tono a toda la institucionalidad y la sociedad caucana en general, sobre objetivos comunes que permitan dar pasos hacia el desarrollo social, económico y cultural del departamento (Luna, 2017); consolidando así el papel articulador de la Gobernación del Cauca con el Gobierno nacional, y la sociedad caucana por medio de sus diversas expresiones sociales, políticas, culturales, religiosas, etc. para la búsqueda de consensos y soluciones comunes a los nuevos retos que demanda el posconflicto en el Cauca.

5. CONCLUSIONES.

Finalmente podemos establecer tres grandes conclusiones a partir del análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019, por medio del análisis de políticas públicas, y de las disertaciones que hemos planteado alrededor de conceptos como la participación ciudadana, social y comunitaria, la acción pública y la acción pública territorial, las cuales responden a cada uno de los tres objetivos del presente análisis.

La primera tiene que ver con el cambio en las dinámicas institucionales que demanda por un lado, los convulsionados cambios del Estado como respuesta a una creciente democratización de las sociedades y por la expansión de la globalización; y por el otro lado, por la necesidad que plantea la construcción de paz en sociedades que han resuelto conflictos por medio del dialogo político, la adopción de mecanismos de relacionamiento entre la sociedad y el Estado, que contribuyan a generar en primer lugar gobernabilidad y gobernanza para la paz, pero también que permita el tránsito de las diversas acciones de gestión para la paz.

En este sentido, nuestra primera conclusión es una respuesta afirmativa a la pregunta acerca de que si la construcción de paz implica una nueva concepción de la participación desde los marcos de relacionamiento de la acción pública territorial, puesto que como vimos en el desarrollo de nuestro primer capítulo la acción pública territorial, en sociedades como la colombiana, es sinónimo de retos permanentes por hacer de esta forma de relacionamiento de los gobiernos regionales y locales con las comunidades, el mejor instrumentos de gestión y de administración pública en los territorios. De este modo, la acción pública es el enfoque de la administración pública más pertinente para el periodo de transición política y de cambios institucionales que plantea el posconflicto para Colombia, en donde la participación para la gestión de la paz en los territorios es un inherente para la gobernanza y gobernabilidad para la paz territorial.

La segunda se relaciona con el cambio práctico que adopta las lógicas de la participación ciudadana en un contexto de transición política como lo es el posconflicto, es decir, la participación entendida como la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno (Secretaria de Gobierno y Participación, 2016), se transforma y se centra a un escenario de y para la construcción de paz, enfocándose en nuestro caso particular a garantizar la atención a las víctimas del conflicto armado, garantizar el respeto por los derechos humanos, de la

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

interculturalidad y la convivencia y la seguridad en el proceso de desarrollo social, político y económico de las regiones, y como parte integral de la reconstrucción del tejido social (Secretaría de Gobierno y Participación, 2016).

Lo anterior implica no solo una cualificación de las lógicas de la participación en los territorios, sino también la necesidad de una institucionalidad robustecida, con una amplia oferta institucional y con una forma de relacionamiento con la sociedad que permita que las comunidades sean partícipes de la construcción de sus propios destinos (Maldonado, 2016). Esto último ha hecho que en el Departamento del Cauca no hablamos de participación ciudadana en general, sino que hablamos de participación social y comunitaria para el empoderamiento social y político de los actores del territorio en el marco de la gestión de la paz y la implementación del Acuerdo Final.

En otras palabras, la puesta en marcha de la paz territorial genera dinámicas propias para pensar la paz y la participación, ejemplo claro de ello han sido las dinámicas propias que se desarrollan en el Departamento del Cauca alrededor de la gestión de la paz por medio del empoderamiento social y político de las comunidades en los territorios, haciendo que preguntas enfocadas al ¿Cómo se construye paz desde la participación? Hoy posean una pertinencia incalculable, puesto que ahora, la construcción de paz desde los territorios es una variable trascendental en el análisis social y político de los territorios afectados por el conflicto armado interno.

En términos prácticos esto ha significado el salto de la participación ciudadana plasmada en el acuerdo final a la configuración de la participación social y comunitaria como mecanismo de hacer partícipes en la construcción de su destino a las comunidades (Maldonado, 2016).

La tercera y última, hace referencia al programa 'Participación para la construcción de paz territorial', en donde se ha hecho evidente la convergencia de los fines de la construcción de paz por medio de la participación, establecidos en el acuerdo final, y de un relacionamiento institucional y social propicio para que la gestión de la paz, desde la participación social y comunitaria, pueda llegar a las comunidades del Departamento del Cauca; lo cual ha respondido a directamente a unos cambios concretos en el relacionamiento social y político del Estado, producto del contexto sociopolítico que hoy atraviesa Colombia, y que como hemos mencionado, está marcado por la consolidación de una acción pública territorial en clave de construcción de paz desde los territorios.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, L. (1997). *Participación y democracia en la ciudad de México*. México D.F.: Centro de Investigaciones Inter disciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Amar, J. J., & Echeverría, J. (2008). Participación comunitaria para el control ciudadano de los servicios públicos domiciliarios. *Revista Derecho*, 129-152.
- Amaya, M. d. (2010). Acción pública, instituciones y efectividad de los mecanismos de cooperación en el sistema de gestión del agua de Aguascalientes. *Gestión y Política Pública*, 37-77.
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. New Jersey: Press.
- Beer, C. (2008). Acción pública y desarrollo local, por Enrique Cabrero Mendoza. *Polít. gob*, 181-184.
- Borja, J. (2000). *Descentralización y Participación Ciudadana*. México D.F.: Centro de Servicios Municipales.
- Bozeman, B. (1998). *La gestión pública: su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bresser, L. (2001). Reforma de la nueva gestión pública. *Internacional Journal of Political*, 143-166.
- Bronfam, M., & Gleizer, M. (1994). Participación Comunitaria: Necesidad, Excusa o Estrategia? O de qué Hablamos Cuando Hablamos de Participación Comunitaria. *Cad. Saúde Públ*, 111-122.
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (2005). *Scribd*. Obtenido de s.scribd.com: <https://es.scribd.com/document/48597530/Agenda-de-las-Policas-Publicas-en-el-ambito-Local>
- Calva, J. L. (2007). Prologo. En J. L. Calva, *Democracia y Gobernabilidad* (págs. 11-17). México D.F.: UNAM.
- Calvo, J. (2005). El Enfoque Territorial en las Políticas Públicas. *V Congreso Nacional de Administración Pública*. Ciudad de Guatemala.
- Campo, O. (31 de Diciembre de 2015). *YouTube*. Obtenido de youtube.com: <https://www.youtube.com/watch?v=eJgcf07caHQ>

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

- Camps, F. (2000). Participación comunitaria y gestión alternativa de conflictos. *Cuadernos de Trabajo Social*, 231-251.
- Canto, M. (2002). Introducción a las políticas públicas. En M. Canto, & O. Castro, *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio* (págs. 1-25). México D.F.: Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- Carvajal, D. (Octubre de 2003). *Diálogos, propuestas, historias para una Ciudadanía Mundial*. Obtenido de base.d-p-h.info: <http://base.d-p-h.info/es/fiches/premierdph/fiche-premierdph-6477.html>
- Chávez, J. d. (2003). *La participación social: retos y perspectivas*. Mexico D.F.: Plaza y Valdes.
- Cuervo, S. (2016). Reformas de carácter administrativo para el posconflicto y la implementación de los acuerdos de paz en Colombia. *KAS Papers No. 26*, 3-46.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD.
- DNP. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 'Todos por un Nuevo País'*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2015). *Los Planes de Desarrollo Territorial como instrumentos de Construcción de Paz*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (12 de Febrero de 2016). *Departamento Nacional de Planeacion* . Obtenido de dnp.gov.co: dnp.gov.co/paginas/planes-de-desarrollo-territoriales-seran-instrumento-para-la-construccion-de-paz.aspx
- Dye, T. (1995). *Understading Public Policy*. Eidgh Editions.
- El Nuevo Liberal. (30 de Marzo de 2016). *Radio SUpEr*. Obtenido de radiosuperpopayan.com: <http://www.radiosuperpopayan.com/2016/03/30/el-parque-que-fue-construido-por-el-eln-en-santa-rosa-cauca/>
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio–estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 71-109.
- Estado Colombiano. (1991). *Senado de la República de Colombia*. Obtenido de secretariasenado.gov.co: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Fleiner-Gerster, T. (1986). *Théorie générale de l'Etat*. Paris: PUF .
- Galíndez, H. D. (2017). *Relatoría del Encuentro de todos los sectores por la Paz y el Desarrollo del Cauca*. Santander de Quilichao: Gobernación del Cauca.
- García, C. I. (2007). *Enfoque Sobre Región: Elementos para una discusión*. Bogotá: ODECOFI.

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

- Gehring, H. (2016). Presentación. *KAS Papers No. 26*, 3.
- Gobernación del Cauca. (2016). *Plan de Desarrollo Departamental "Cauca: Territorio de Paz 2016 - 2019"*. Popayán: Gobernación del Cauca.
- Gomez, C. (2003). El Posconflicto en Colombia. *Revista Colombiana de Psiquiatria*.
- Guy, P. (2003). La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro? *CLAD*, 1-13.
- Hernández, N., & Rendón, I. (2015). *Caracterización de las Organizaciones Comunitarias y de base de las comunas 9, 8 y 10 del área urbana de la ciudad de Medellín*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Herrera, J. (Octubre de 2008). *Juan Herrera*. Obtenido de Juan Herrera: <https://juanherrera.files.wordpress.com/2008/10/participacion-social.pdf>
- Hidalgo, J. (2008). *Participación social política y ciudadana (tipos, características, modalidades y formas de participación)*. Monografías Sociales.
- Hildebrand, S. (1999). La política territorial y desarrollo regional en Europa: una visión comparada. *Revista Ciudad y Territorio*, 122.
- Instituto de Estudios Latinoamericanos de la FU Berlin. (2017). *Freie Universitat Berlin*. Obtenido de [lai.fu-berlin.de](http://www.lai.fu-berlin.de): http://www.lai.fu-berlin.de/es/e-learning/projekte/frauen_konzepte/projektseiten/konzeptebereich/rot_partizipacion/contexto/index.html
- Jolly, J.-F. (2005). “Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿regir el territorio o gobernar los territorios?: A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002. *Papel Político*, 137 – 154.
- Luján, N., & Zayas, L. (2002). *Sociedad civil y participación ciudadana: los contornos del debate contemporáneo*. México D.F.: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Luna, A. (25 de Julio de 2017). Encuentro y convergencia por la Paz en el norte del Cauca. *Proclama del Cauca*.
- Maldonado, D. F. (2016). *La participación ciudadana en la construcción de la paz territorial en Colombia*. Bogotá: Desarrollo y Paz Territorial.
- Mariñez, F. (2009). ¿Estado Regulador o autoregulación Social? *Revista Chilena de Administración Pública*, 107-126.
- Mariñez, F. (2015). *La Política como Política Pública: Una mirada desde la Acción Pública*. Obtenido de reddymarinez.com: <http://reddymarinez.com/docs/PoliticaComo.pdf>
- Miller R., A. (3 de Abril de 2017). *YouTube*. Obtenido de youtube.com/: <https://www.youtube.com/watch?v=fH1xb42xdgY&t=6225s>

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

- Miller, A. (Septiembre de 2017). Entrevista a la Secretaria de Gobierno del Departamento del Cauca. (H. D. Galíndez Perez, Entrevistador)
- Muller, P. (2003). *Les politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Pasquino, G. (1991). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- PNUD. (13 de Enero de 2014). Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo. *Documento de Proyecto*. Bogota, Bogota D.C., Colombia: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Portilla, O. (23 de Julio de 2017). Cauca, uno de los departamentos más afectados por presencia de cultivos ilícitos. *El Nuevo Liberal*.
- Presidencia de la República de Colombia. (8 de Agosto de 1979). *Alcaldia de Bogotá*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1526>
- Ruano Ibarra, L. E. (2010). Participación Comunitaria y Procesos de Formación Política en America Latina. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Salamanca, L. (2 de Abril de 2017). *YouTube*. Obtenido de youtube.com: <https://www.youtube.com/watch?v=fH1xb42xdgY&t=6225s>
- Sanabria, J. J. (2005). Globalización y Gobernabilidad: el caso de América Latina. En S. Cortés, *Democracia y Gobernabilidad en el marco de la Globalización* (págs. 179-224). México D.F.: UNAM.
- Sánchez, L., & del Pino, M. J. (2008). Una mirada a la participación comunitaria en el proceso de contraloría social. *Paradigma*, 35-53.
- Sannerholm, R. (2007). Legal, Judicial and Administrative Reforms in Posconflict Societies: Beyond in the rule of law template. *Journal of Conflict & Security Law (Oxford University)*.
- Santos, J. M., & Jiménez, T. (14 de Noviembre de 2016). *Mesa de Conversaciones*. Obtenido de [mesadeconversaciones.com.co: https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf)
- Secretaria de Gobierno y Participación. (2016). *Incremento de los niveles de participación social, política, electoral y comunitaria para la construcción de la paz territorial en el departamento del Cauca*. Popayán: Gobernación del Cauca.
- Thoenig, J.-C. (1997). Política Pública y Acción Pública. *Gestión y Política Pública*, 19-37.

La acción pública para la construcción de paz desde los territorios: análisis del programa 'Participación para la construcción de paz territorial' del PDD 2016 – 2019.

- Torres, C., & Gómez, G. (2014). Las Políticas Públicas y su Papel en la Gestión del Desarrollo Local. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*.
- Valencia, L., & Obando, C. (2015). Los retos nacionales y territoriales del posconflicto. En L. Valencia, A. Ávila, P. Nuñez, C. Herrera, & L. E. Celis, *Lo que hemos ganado* (págs. 51-60). Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación.
- Weber, M. (1977). *Economía y Sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Whittingham, M. V. (2010). Qué es la Gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*, 219-235.
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

