



Via iuris

ISSN: 1909-5759

Fundación Universitaria Los Libertadores

Castillo-Garcés, Alexander; López-Valencia, Luisa  
**Los alcances de la participación ciudadana en la democracia local: Popayán, Colombia 20161\***  
Via iuris, núm. 24, 2018, Enero-Junio, pp. 110-124  
Fundación Universitaria Los Libertadores

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273960216007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

## Los alcances de la participación ciudadana en la democracia local: Popayán, Colombia 2016<sup>1</sup>\*

The scopes of citizen participation in local democracy: Popayán, Colombia 2016

O alcance da participação cidadã na democracia local: Popayán, Colômbia 2016

La portée de la participation des citoyens à la démocratie locale: Popayán, Colombie 2016

*Alexander Castillo-Garcés*

*Universidad del Cauca, Colombia*

*jacastillo@unicauca.edu.co*

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4673-2157>

Fecha de recepción: 31 Agosto 2017

Fecha de aprobación: 21 Diciembre 2017

*Luisa López-Valencia*

*Universidad del Cauca, Colombia*

*lvalejandra@unicauca.edu.co*

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0605-2499>

### Resumen:

El presente artículo aborda los alcances de la participación ciudadana en Popayán, a partir de la eficacia de la regulación dispuesta para garantizar su ejercicio y la relevancia de estos procesos en la implementación de los acuerdos de paz con las FARC-EP y el fortalecimiento de las democracias locales. En ese sentido, el objetivo general es analizar la percepción que tuvieron los habitantes de Popayán sobre la efectividad de los mecanismos y los espacios de participación ciudadana dispuestos en la Constitución y las leyes durante el 2016. La investigación se desarrolló a partir de dos métodos: el estadístico, mediante la técnica de estudios de sondeo, con el que se midió la percepción ciudadana; y el historiográfico, con aplicación de análisis documental, en el cual se utilizaron artículos de prensa para fortalecer la interpretación de la información cuantitativa. El argumento central es que si bien el sistema jurídico colombiano ha dispuesto un conjunto de normas que regulan la participación ciudadana, su garantía no depende exclusivamente de su objeto; por el contrario, requiere de un entorno favorable que promueva y facilite el vínculo y la pertenencia de los ciudadanos a los mecanismos y espacios dispuestos. Factores como la limitada capacidad institucional para tramitar demandas sociales, la corrupción y la burocratización de la gestión pública impactan de manera negativa en la confianza institucional y representan los principales obstáculos de la participación ciudadana.

**Palabras clave:** democracia participativa, desarrollo comunitario, eficacia y efectividad, gestión pública, participación ciudadana.

### Abstract:

This article addresses the scope of citizen participation at Popayán, from the effectiveness of the regulation established to guarantee it exercise and the relevance of the processes of the peace agreements between the Government and FARC-EP and the strengthening of local democracy. In this way the general objective to analyze the perception that had the citizens of Popayán about the effectiveness of the mechanisms and spaces of citizen perception arranged in the constitution and laws during 2016. The investigation has been developed with two methods: the statistic with survey techniques which measured the citizen perception, and the use of historiography method with documental analysis where it was review some press information to strengthen the quantitative information interpretation. The central argument of the article is that even though the Colombian legal system has provided a set of rules about governing citizen participation, its guarantee does not depend exclusively on its object; on the contrary it requires a favorable environment that promotes and facilitates the connecting link and the belonging to the mechanisms and the provided spaces. Factors such as limited institutional capacity to deal with social demands, corruption and bureaucratization of public administration have a negatively impact on the institutional trust and represent the main obstacles to citizen participation.

**Keywords:** Participative democracy, common development, efficiency, effectiveness, public management, citizen participation.

### Resumen:

Este artigo trata o escopo da participação cidadã em Popayán, com base na eficácia do regulamento preparado para garantir seu exercício e a relevância desses processos na implementação dos acordos de paz com as FARC-EP e no fortalecimento das democracias locais. Nesse sentido, o objetivo geral é analisar a percepção que os habitantes de Popayán tiveram sobre a efetividade dos mecanismos e espaços de participação cidadã previstos na Constituição e nas leis durante 2016. A pesquisa foi desenvolvida sob dois métodos: o estatístico, por meio da técnica dos estudos de sondagem, com os quais a percepção do cidadão foi medida; e

o historiográfico, com aplicação de análise documental, em que artigos de imprensa foram utilizados para reforçar a interpretação da informação quantitativa. O argumento central é que, embora o sistema jurídico colombiano tenha fornecido um conjunto de regras que regulam a participação do cidadão, sua garantia não depende exclusivamente de seu propósito; pelo contrário, requer um ambiente favorável que promova e facilite o vínculo e o pertencimento dos cidadãos aos mecanismos e espaços fornecidos. Fatores como a limitada capacidade institucional de processar demandas sociais, a corrupção e burocratização da gestão pública têm um impacto negativo na confiança institucional e representam os principais obstáculos à participação do cidadão.

**Palavras-chave:** democracia participativa, desenvolvimento comunitário, eficácia e efetividade, gestão pública, participação cidadã, gestão pública, democracia participativa, desenvolvimento comunitário.

## Résumé:

Cet article traite de la portée de la participation des citoyens à Popayán, en fonction de l'efficacité de la réglementation préparée pour garantir son exercice et de la pertinence de ces processus dans la mise en œuvre des accords de paix avec les Farc-ep et le renforcement des démocraties locales. En ce sens, l'objectif général est d'analyser la perception qu'avaient les habitants de Popayán de l'efficacité des mécanismes et des espaces de participation citoyenne prévus par la Constitution et les lois en 2016. La recherche a été développée selon deux méthodes: le statistique, grâce à la technique des études de sondage, avec laquelle la perception citoyenne a été mesurée; et l'historiographie, avec application d'analyse documentaire, dans laquelle des articles de presse ont été utilisés pour renforcer l'interprétation de l'information quantitative. L'argument central est le suivant: bien que le système juridique colombien ait prévu un ensemble de règles régissant la participation des citoyens, sa garantie ne dépend pas exclusivement de son objectif; au contraire, cela nécessite un environnement favorable qui promeut et facilite le lien et l'appartenance des citoyens aux mécanismes et aux espaces fournis. Des facteurs tels que la capacité institutionnelle limitée à traiter les demandes sociales, la corruption et la bureaucratisation de la gestion publique ont un impact négatif sur la confiance institutionnelle et représentent les principaux obstacles à la participation des citoyens.

**Mots-clés:** démocratie participative, développement communautaire, efficacité et efficience, gestion publique, participation des citoyens, Gestion publique, démocratie participative, développement communautaire, efficacité et efficience.

## Introducción

Con la Carta Política de 1991 el país avanzó hacia una democracia participativa que, en términos generales, implicó la resignificación de la relación entre Estado y sociedad civil, es decir, el acercamiento entre gobernantes y gobernados mediante la consolidación y disposición de espacios de participación política y social. Estos plantearon la transición de un relacionamiento vertical del Estado con la ciudadanía a uno de horizontalidad ligado a la evaluación y el control de la acción pública. De ahí que la Constitución de 1991 consagró la participación como un derecho (art. 40), al tiempo que estableció los ámbitos para materializarlo (arts. 270 y 340), y dispuso que el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato y los consejos territoriales de planeación representaban los mecanismos y los espacios para garantizarlo (arts. 103, 340 y 342).

Al respecto, conviene mencionar que las leyes 134 de 1994, 152 de 1994 y 388 de 1997 reglamentaron y dieron contenido a los principios participativos previstos en la Carta Política, al establecer las reglas en las que los ciudadanos podían expresar su voluntad y resolver asuntos relacionados con la gestión pública ante las autoridades. Sin embargo, la primera de las normas mencionadas la reemplazó la Ley 1757 de 2015 ante las debilidades de los procedimientos para tramitar de manera efectiva las demandas sociales, pues se consideró que si bien existían espacios de participación, estos no eran funcionales (Velásquez & González, 2003). Aunque ha pasado poco tiempo desde la promulgación de la nueva Ley, las observaciones en el proceso de debate y aprobación no fueron pocas. En ese sentido, resaltan consideraciones relacionadas con la ausencia de mecanismos para la incidencia directa de las organizaciones sociales y la población en general en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas (Corporación Viva la Ciudadanía, 2012) que, dicho sea de paso, constituyen un requisito indispensable en los procesos de modernización y democratización de la gestión pública en América Latina (CLAD, 1998). De la misma manera, se planteó que la norma dejó de lado la articulación de las leyes que dan vida a las instancias de

participación en el ámbito local, lo cual generó una importante dispersión de los espacios y un ambiente de ambigüedad en el significado mismo de la participación (Velásquez, 2012).

En este contexto, surgieron importantes interrogantes como: ¿Cuál es la utilidad y la funcionalidad de los espacios y los mecanismos de participación ciudadana? Por tanto, el objetivo general del presente artículo es analizar la percepción que tuvieron los habitantes de Popayán sobre la efectividad de los mecanismos y los espacios de participación ciudadana dispuestos en la Constitución y las leyes durante el 2016. La importancia de la investigación no es menor, toda vez que permite realizar una aproximación a las formas en que se ha materializado la democracia participativa en los escenarios locales. Es decir, la capacidad institucional para instalar los espacios y garantizar el ejercicio ciudadano en los mecanismos dispuestos en el ordenamiento jurídico colombiano. Este aspecto constituye uno de los retos más sobresalientes del país en relación con la implementación de los acuerdos de paz con las FARC-EP, ya que el documento final tiene alrededor de 70 referencias relacionadas con mecanismos e instancias de participación de las comunidades en los territorios (Fundación Ideas para la Paz, 2016).

Desde el punto de vista conceptual, es importante tener en cuenta que la participación ha sido ligada a procesos de gobernanza, desde los que se han cimentado nuevas formas de intervención estatal a fin de mejorar niveles de eficiencia y eficacia que relegitiman el Estado (Van & Van, 1970). No obstante, es necesario advertir que la gobernanza no solo es un cúmulo de prácticas institucionales y administrativas que pueden hacer más eficientes los modos de gestión, como ha sido visto desde el gerencialismo. Por el contrario, implica un cambio en la funcionalidad y la concepción del Estado, dado que su desarrollo se presenta en un orden democrático que plantea la necesidad de promocionar la participación de grupos organizados en las decisiones que afectan sus vidas, el respeto y la reivindicación de los derechos de los ciudadanos, conocimiento y respeto de las prácticas culturales en cada escenario y la descentralización administrativa y del poder para permitir la articulación entre decisiones, acciones y demandas sociales, es decir, la gobernanza retoma los principios de la democracia y la legitimidad (Canto, 2008).

De este modo, la participación en la perspectiva del Estado implica socializar el ejercicio del poder a través de formas “autogestionarias” que vinculan la sociedad civil y entes regionales, al tiempo que busca favorecer el ejercicio de derechos más comunes como el plebiscito, asambleas populares, consejos y comités ciudadanos o elecciones locales (Fals, 1986), es decir, lo que en la actualidad se denomina “democracia participativa”. Esta encuentra su base conceptual en el liberalismo del siglo XVIII, aunque ligado a la hegemonía de clases dominantes, en el marco de un modo de producción capitalista. La soberanía y la voluntad popular fueron los cimientos de una base ideológica sobre la que se estructuró el orden social moderno. En las décadas de los sesenta y de los setenta, la teoría de la marginalidad concibió la participación como la incorporación de “masas marginales” a programas de promoción popular, como herramienta que permite limitar focos de tensión social (Velásquez, 1986).

Las concepciones más modernas la relacionaron con la capacidad de uno o varios actores sociales de incidir en la actividad pública con el fin de satisfacer sus intereses directos o indirectos (Vargas, 1994). En esa perspectiva, la participación social se ha definido como el proceso en el cual una o varias organizaciones de diferente índole actúan, en defensa de sus intereses o satisfacción de sus necesidades, con el propósito de modificar una situación considerada anómala o problemática por acción u omisión del Estado (Velásquez, 1996). Denota, entonces, la posibilidad de generar cambios sobre las decisiones estatales, las dinámicas institucionales y la forma en que el sistema social se relaciona con el sistema político. La participación, en el plano formal, favorece el proceso de democratización de la gestión pública, pero además los ámbitos de cambio social sobre las estructuras tradicionales de poder (Giddens, 1998) que dan forma a órdenes sociales más incluyentes y representativos, es decir, el paso de una historicidad débil a una fuerte (Touraine, 1978).

Sin embargo, la implementación de este tipo de procesos ha planteado importantes retos relacionados con la capacidad y el ajuste institucional necesarios en estas iniciativas, el rol de los actores sociales y su interrelación. Al respecto, conviene mencionar que los órdenes sociales de América Latina enfrentan

importantes desafíos para el fortalecimiento de las democracias, articulados con la desconfianza ciudadana en los mecanismos institucionales dispuestos para resolver los problemas sociales, la limitada capacidad institucional para convocar a la ciudadanía y hacer efectivos los mecanismos participativos, la complejidad de los requisitos legales para la apropiación de los espacios dispuestos (Maza, 2010), la diversidad de significados de la participación de funcionarios, ciudadanos y gobernantes, y los deficientes procesos en la construcción de una cultura democrática (Ziccardi, 2008).

Aunque resulta difícil clasificar la investigación por la complejidad y riqueza del objeto de estudio, es necesario indicar que analíticamente se soporta en el enfoque neoinstitucional, pues al estudiar las dinámicas sociales desde la estructura formal (reglas, normas, estatutos) e informal (prácticas, cultura, saberes), permite establecer limitaciones y alcances de las acciones y las reformas institucionales. Tal postulado, sustentado en las vertientes económica y sociológica, supone que las instituciones y su relación con la sociedad se encuentran atravesadas por reglas formales e informales que determinan la existencia, el cambio y la funcionalidad del andamiaje estatal (North, 2006). En ese sentido, se indagó por los escenarios y los comportamientos alrededor de la participación ciudadana en dos perspectivas. La primera, desde normatividad que reglamenta y hace posible este tipo de espacios y mecanismos democráticos y, la segunda, desde la utilidad y la funcionalidad percibida por los payaneses encuestados. Es decir, el nivel de conocimiento, los medios utilizados para resolver problemas, la vinculación a los espacios formales y su eficacia. A partir de este insumo, se construyeron los dos módulos o subtítulos que agruparon las preguntas de campo.

De esta manera, es importante mencionar que el presente artículo tiene un carácter descriptivo. En la primera parte aborda el conocimiento que tienen los ciudadanos sobre las instancias y medios de participación, mientras que en la segunda se identifican los alcances y limitaciones de los espacios dispuestos para su ejercicio. Por último, se agregan algunos comentarios finales.

## Metodología

La investigación realizada aplicó dos métodos. En primer lugar, el estadístico a partir de la técnica de estudios de sondeo, con el que se buscó medir la percepción de los ciudadanos frente a los mecanismos de participación ciudadana y los espacios comunitarios para la resolución de conflictos y necesidades en Popayán durante el 2016. La población objetivo estuvo compuesta por hombres y mujeres mayores de 18 años, residentes en la cabecera municipal al menos durante el último año, esto es, 175 235 personas, de las cuales el 47,4 % corresponde a hombres y el 52,6 % a mujeres (DANE, 2005). Con dicho insumo se procedió al cálculo de la muestra con la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z^2 * P * Q}{E^2 * N + Z^2 * P * Q} \quad (1)$$

Donde:

Z = Nivel de confianza 95 % = 1,96.

P = variabilidad positiva = 0,5 (sin estudios previos de referencia).

Q = variabilidad negativa = 0,5 (sin estudios previos de referencia).

N = población objetivo = 175 325 personas.

E = error relativo 0,05.

n = 384.

Si bien el tamaño de la muestra fue de 384, se amplió a 416 con el propósito de limitar el error de muestreo (Ritchey, 2008) y subsanar las dificultades ligadas a formularios mal diligenciados o incompletos. El método utilizado fue el muestreo aleatorio simple estratificado (probabilístico), en el que el marco muestral estuvo constituido por los estratos socioeconómicos y la asignación de n se hizo de acuerdo con el peso porcentual

(Anderson, Sweenley, & Williams, 2004) de las viviendas de cada estrato en el total, como se describe a continuación.

TABLA 1  
Distribución de la muestra por estratos socioeconómicos, Popayán 2016

<b>Estrato</b>	<b>N.º de viviendas</b>	<b>%</b>	<b>n</b>
<b>1</b>	8181	19	80
<b>2</b>	9571	22	93
<b>3</b>	16356	38	159
<b>4</b>	6076	14	59
<b>5</b>	2230	5	22
<b>6</b>	415	1	4
<b>Total</b>	<b>42829</b>	<b>100</b>	<b>417</b>

La encuesta, por su parte, se mejoró luego de dos pruebas piloto realizadas en el corregimiento Pueblillo, zona rural del municipio de Popayán. Obedeciendo al criterio estadístico, dicho sector, fue excluido de la investigación con el ánimo de no contaminar la muestra (Ferrando, 1985). De esta manera, es posible decir que el estudio tuvo un carácter transversal (Carvajal, 2008) debido a que fue aplicado por única vez en la ciudad, lo que representa una fotografía instantánea de la opinión pública frente a la participación ciudadana. Respecto a la selección de los informantes, es importante decir que se hizo a través de una tabla de números aleatorios. En un primer momento, a fin de elegir las manzanas dentro de los barrios de cada estrato socioeconómico, mediante el uso de cartografía urbana y luego para seleccionar la vivienda y el encuestado en cada manzana, lo que garantizó que las personas que componen el N tuvieran la misma probabilidad de ser elegidas en n (Anderson et al., 2004).

El trabajo de campo se llevó a cabo el 22 de octubre del 2016 y estuvo a cargo del Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Cauca<sup>4</sup> y los estudiantes del curso Cuantitativos I, organizados en equipos encabezados por supervisores (profesores y asistentes de investigación) que tuvieron a cargo los sectores o barrios seleccionados. La encuesta fue personal y anónima, y en ningún caso se realizaron a través de teléfono o correo electrónico, a fin de evitar sesgos (Ritchey, 2008). Una vez el encuestador ubicaba la manzana, procedía a aplicar hasta dos encuestas a personas mayores de 18 años, en viviendas situadas a lados o costados distintos. Si bien el diseño, el montaje y la ejecución del estudio de sondeo se llevaron a cabo con rigor estadístico, es pertinente mencionar que los resultados aquí expuestos dan cuenta de la opinión de los ciudadanos encuestados y no pretende hacer inferencia sobre la población total<sup>5</sup>. En cuanto al procesamiento, conviene mencionar que la construcción de la bitácora de variables, la sistematización de las encuestas y la depuración de la información se realizó en Microsoft Excel; luego, la base de datos se migró a SPSS para generar análisis univariado, bivariado y por capas, con uso de medidas de tendencia central y de dispersión.

Por último, aunque no menos importante, fue el uso del método historiográfico a partir de la técnica de análisis documental desde la que fue posible rastrear la normatividad que ha regulado las instancias de participación en el país. Asimismo, se trabajó con fuentes bibliográficas para lograr una aproximación conceptual a la participación ciudadana y las dimensiones de la democracia, lo que a su vez facilitó la delimitación de módulos y variables al interior de la encuesta. También es importante mencionar que se realizó recolección de prensa del diario *Nuevo Liberal* entre el 2015 y el 2016 con el objetivo de identificar hechos de la vida local con algún tipo de impacto en la opinión pública. En ese sentido, se establecieron criterios de búsqueda que dieran cuenta de pronunciamientos institucionales frente a los espacios de participación y las denuncias de las veedurías ciudadanas. En este componente cualitativo fue indispensable el diseño y la aplicación de instrumentos de captura y vaciado para cada una de las fuentes, lo que permitió la organización y clasificación de la información. Para el procesamiento se utilizó AtlasTi.

## Resultados y discusión

Uno de los primeros aspectos que se deben resaltar en el estudio realizado son las características sociodemográficas de la población encuestada en las nueve comunas del municipio de Popayán. En ese sentido, es pertinente mencionar que el 45,1 % de los informantes fueron mujeres, mientras que el 54,9 % fueron hombres, con un promedio de edad de 37,7 años y una mediana de 36. Con relación al último nivel educativo, resalta que el 31,6 % tiene nivel de secundaria completa, el 15,2 % de técnico completo, seguido por secundaria incompleta 15,0 %, y pregrado completo con el 10,1 %. Menor participación tuvieron categorías como “Primaria”, “Tecnológico” y “Posgrado” que, en su conjunto, concentran cerca del 28,0 %. Respecto a la ocupación principal de los entrevistados, llama la atención que el 39,5 % respondió que tenía un trabajo independiente, el 20,7 % era empleado del sector privado, en tanto que el 11,5 % del público, al igual que estudiantes universitarios. Menor peso tuvo la población jubilada y las amas de casa.

Si bien los aspectos descritos constituyen un primer acercamiento a los informantes, conviene mencionar que la variable estrato es la unidad básica transversal de la investigación, toda vez que la muestra fue diseñada para representar de manera proporcional a la población según sus condiciones socioeconómicas. En ese sentido, es importante mencionar que en el estrato 1 se encuentra el 20,1 % de los encuestados, en el estrato 2 el 27,4 %, en el 3 el 34,2 %, en el 4 el 12,1 %, en el 5 el 3,6 % y en el estrato 6 el 2,4 % de los entrevistados. Cabe anotar que el 1,2 de las personas que contestaron la encuesta no respondieron o no quisieron que la información sobre estrato socioeconómico se consignara en el formulario por cuestiones de seguridad (en algunos casos).

## Reconocimiento de instancias y medios para la participación.

Una de las condiciones básicas de la democracia participativa tiene que ver con el conocimiento que los ciudadanos tienen sobre los mecanismos y los espacios dispuestos para interactuar con las autoridades públicas y, en esa medida, garantizar el orden social (Kliksberg, 1998). Dichos espacios e instancias resultan mediadores en las demandas sociales, el trámite de quejas y la socialización de intereses sectoriales, de manera que al indagar por la pertenencia de los ciudadanos a organizaciones y grupos sociales o políticos llama la atención la alta proporción (más del 80,0 %) de encuestados en todos los estratos que manifestaron no pertenecer a ningún colectivo.

TABLA 2  
Pertenencia a organizaciones o colectivos sociales, Popayán 2016

	Estrato JAC y otros mecanismos de acción comunal			Grupos y/o colectivos que promueven los DDHH de las minorías étnicas y sociales			Partidos políticos y/o movimientos políticos		
	Sí	No	NS/NR	Sí	No	NS/NR	Sí	No	NS/NR
1	25,3 %	73,5 %	1,20 %	10,8 %	88,0 %	1,2 %	10,8 %	86,7 %	2,4 %
2	17,7 %	81,4 %	0,9 %	15,0 %	84,1 %	0,9 %	12,4 %	86,7 %	0,9 %
3	14,2 %	85,1 %	0,7 %	9,2 %	89,4 %	1,4 %	9,9 %	88,7 %	1,4 %
4	14,0 %	82,0 %	4,0 %	10,0 %	86,0 %	4,0 %	12,0 %	84,0 %	4,0 %
5	6,7 %	86,7 %	6,7 %	6,7 %	93,3 %	0,0 %	13,3 %	80,0 %	6,7 %
6	20,0 %	80,0 %	0,0 %	10,0 %	90,0 %	0,0 %	10,0 %	90,0 %	0,0 %

Por ejemplo, en las juntas de acción comunal (JAC) solo los estratos 1 y 2 tienen una mayor participación en la instancia. Es decir, el 25,3 % y el 17,7 %, respectivamente. Similar situación se presenta con los grupos o colectivos que promueven los derechos humanos de las minorías, ya que cerca del 80,0 % de los informantes en todos los estratos manifestaron que no los integran, aunque en este caso es el estrato 2 en el que se identifica mayor pertenencia con el 15,0 %. La baja tendencia a la asociación, más del 80%, también se evidencia en los partidos y movimientos políticos, en los que solo los estratos 2, 4 y 5 logran valores del 12,4 %, 12,0 % y 13,3 %, respectivamente.

En el comportamiento expuesto es posible establecer mayor participación de los ciudadanos en las JAC, lo que se puede explicar, en parte, por las características de este escenario o la cercanía a los asuntos cotidianos de la comunidad en cada sector de la ciudad. De la misma manera, es importante tener en cuenta que la actividad proselitista de partidos y movimientos políticos aumenta en épocas de coyuntura electoral, lo que posiblemente tiene relación con el vínculo esporádico de los ciudadanos para tramitar demandas individuales o colectivas. Sin embargo, la baja asociación de los entrevistados puede deberse a dos factores; el primero, la limitada confianza en los espacios formales para resolver problemas comunitarios o sectoriales, y el segundo, a que la pertenencia a organizaciones y grupos sociales y políticos no es una condición necesaria para tramitar quejas o lograr respuestas efectivas por parte del Estado. Esta idea se sustenta en los medios utilizados por la ciudadanía para resolver necesidades colectivas e individuales, como se muestra en la tabla 3.

TABLA 3  
Medios utilizados para resolver problemas que afectan a la comunidad, Popayán 2016

Estrato	Quejas y solicitudes ante las autoridades		Medios de comunicación		Ayuda de un líder cívico o político		Trabajo colectivo en la comunidad	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
1	49,4 %	48,2 %	33,7 %	63,9 %	26,5 %	71,1 %	47,0 %	50,6 %
2	30,1 %	69,0 %	20,4 %	77,9 %	24,8 %	72,6 %	36,3 %	60,2 %
3	36,2 %	62,4 %	22,0 %	76,6 %	14,9 %	83,7 %	36,9 %	61,0 %
4	52,0 %	42,0 %	34,0 %	60,0 %	20,0 %	74,0 %	38,0 %	56,0 %
5	26,7 %	73,3 %	20,0 %	80,0 %	0,0 %	100 %	26,7 %	73,3 %
6	20,0 %	80,0 %	30,0 %	70,0 %	30,0 %	70,0 %	30,0 %	70,0 %

Como se observa, el 52,0 % de los informantes en el estrato 4 manifestaron presentar quejas o solicitudes ante las autoridades competentes para resolver problemas comunitarios, seguidos por el estrato 1 con el 49,4 %, el estrato 3 con el 36,2 % y el estrato 2 con el 30,1 % de los encuestados. Menor incidencia de dicho procedimiento se presentó en los estratos 5 y 6, en los que los valores no superan el 27,0 %. Los medios de comunicación tampoco representan un recurso importante para que los ciudadanos sean escuchados y atendidos, pues menos del 34,0 % de los encuestados en todos los estratos aceptaron su utilidad. Resulta llamativo que sean los entrevistados de los estratos 1, 4 y 6 (con el 33,7 %, el 34,0 % y el 30 %, respectivamente) los que hacen mayor uso de este recurso. El mismo comportamiento se evidencia con el rol que pueden jugar los líderes cívicos o políticos para tramitar demandas sociales, toda vez que los porcentajes de quienes solicitaron su colaboración no superan el 30,0 % en todos los estratos. En este caso, fueron las personas de los estratos 1, 2 y 6 con el 26,5 %, el 24,8 % y el 30,0 %, respectivamente, las que consideraron que este medio resulta útil. Mayor aceptación entre los encuestados tiene el trabajo colectivo con la comunidad, toda vez que en los estratos estudiados se evidencian valores que van del 26,7 % (estrato 5) al 47,0 % (estrato 1)

El comportamiento de los datos, aunque con bajos porcentajes, indica que son los informantes de los estratos 1 y 4 los que mayor interés tienen en los recursos expuestos. De la misma manera, llama la atención el uso de medios informales para resolver problemas sociales. Tal es el caso del trabajo colectivo con la comunidad, lo cual presenta valores superiores al 26,0 % en todos los estratos. Su importancia no es menor, ya que el comportamiento de los indicadores es similar al de mecanismos formales (trámite de solicitudes ante las autoridades públicas), lo que indica que la población también considera la organización comunitaria como una alternativa para garantizar sus derechos y defender sus intereses ante el Estado.

Con respecto a los mecanismos y los espacios de participación dispuestos en la Constitución y las leyes, los hallazgos son más interesantes, toda vez que la investigación evidencia que los encuestados si bien tienen conocimiento sobre su existencia, no los usan o no tienen mucho interés en vincularse. Así, cuando se indagó por el nivel de conocimiento en los mecanismos, las respuestas de los informantes fueron variadas, tal como lo muestra la tabla 4.

TABLA 4  
Cocimiento de los mecanismos de participación ciudadana, Popayán 2016

Estrato	Referendo		Consulta popular		Revocatoria del mandato		Plebiscito		Iniciativa popular legislativa	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
1	43,4 %	55,4 %	51,8 %	47,0 %	33,7 %	65,1 %	72,3 %	26,5 %	15,7 %	83,1 %
2	55,8 %	43,4 %	54,9 %	44,2 %	43,4 %	55,8 %	82,3 %	16,8 %	13,3 %	85,8 %
3	58,2 %	41,1 %	63,8 %	35,5 %	46,1 %	53,2 %	76,6 %	22,7 %	24,1 %	75,2 %
4	68,0 %	28,0 %	64,0 %	30,0 %	60,0 %	34,0 %	80,0 %	14,0 %	20,0 %	74,0 %
5	73,3 %	26,7 %	73,3 %	26,7 %	53,3 %	46,7 %	73,3 %	26,7 %	46,7 %	53,3 %
6	70,0 %	30,0 %	70,0 %	30,0 %	60,0 %	40,0 %	80,0 %	20,0 %	60,0 %	40,0 %

Con relación al referendo, los encuestados en los seis estratos manifestaron conocerlo, aunque el comportamiento de los indicadores es variado. El nivel más bajo de conocimiento se encuentra en el estrato 1 con el 43,4 %, mientras que el más alto se encuentra en el estrato 5 con el 73,3 %. La misma situación se presenta en la consulta popular, en la que en el estrato 1 manifestaron conocerla el 51,8 % de los informantes, mientras que en el estrato 5 el 73,3 %. La revocatoria del mandato, por su parte, es conocida por el 33,7 % de los entrevistados del estrato 1, mientras que en los estratos 4 y 6 por el 60,0 % de los ciudadanos, en cada caso. Es interesante observar que después del plebiscito, el referendo (con valores superiores al 40,0 %), es el mecanismo más conocido por los encuestados en los seis estratos.

El plebiscito representa un caso especial, toda vez que es el mecanismo de participación más conocido en todos los estratos (más del 70 %), lo que se evidencia en la cifra más alta y más baja, es decir, en el 72,3 % de los entrevistados en el estrato 1, y en el 82,3 % en el estrato 2. Este comportamiento, si bien es alentador en términos de la participación ciudadana, se puede explicar a partir del plebiscito que buscó refrendar la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP y que fue votado el 2 de octubre del 2016, días antes al trabajo de campo. No menos interesante resulta la iniciativa popular legislativa, ya que es el mecanismo menos conocido. Así, en el estrato 1 solo el 15,7 % de las personas dijeron conocerlo, mientras que en los estratos 5 y 6 el 46,7 % y 60,0 %, respectivamente.

Los espacios constituyen otro componente esencial del ejercicio ciudadano, toda vez que constituyen escenarios formales para la materialización de la participación<sup>6</sup>. En esa perspectiva, es posible decir que los encuestados en los seis estratos tienen un bajo nivel de conocimiento sobre su existencia y funcionalidad. En el caso del cabildo abierto<sup>7</sup>, el 53,3 % de los informantes del estrato 5 manifestó conocerlo, seguido por el estrato 6 con el 50,0 %, mientras que en los estratos 1 al 4 la cifra no supera el 31,0 % en cada caso. En los comités de participación comunitaria en salud<sup>8</sup> la situación es distinta, debido a que los valores son altos en comparación con otros espacios. Así, el valor más bajo se encuentra en el estrato 5, en el que el 33,3 % de los informantes dijeron conocerlos, mientras que el mayor valor se encuentra en el estrato 6 con el 50,0 %. La misma tendencia se mantiene en las audiencias y consultas públicas<sup>9</sup>, pues solo el estrato 6 supera el 40,0 %, mientras que en el estrato 1 solo alcanza el 24,1 %. Las veedurías ciudadanas<sup>10</sup>, importantes en términos de control social, tampoco son muy conocidas, ya que 21,7 % de los informantes en el estrato 1 manifestaron conocerlas, y en el estrato 5 la cifra es del 46,7 % (la más alta en los seis estratos). Resulta interesante la percepción ciudadana en los comités de desarrollo y control social<sup>11</sup>, toda vez que en el estrato 1 solo el 32,5 % de los entrevistados los conocen (valor más bajo), pero en el estrato 6 el indicador supera el 80,0 %.

## **Alcances y limitaciones de los espacios de participación ciudadana.**

Desde mediados de la década de los ochenta del siglo XX el Estado colombiano presentó baja capacidad para resolver los problemas que aquejaban a la ciudadanía en torno a la desigualdad socioeconómica, lo que produjo la protesta y movilización de la población afectada en torno al propósito de lograr acciones gubernamentales concertadas y efectivas. La necesidad de acercar a gobernantes y gobernados, de legitimar el orden social y de dar trámite a las demandas de las comunidades en los territorios implicó la reforma del Estado a través de la Constitución de 1991. Los cambios formales más importantes en términos de la profundización de la democracia fueron la descentralización y la institucionalización de espacios y mecanismos de participación ciudadana (Foro Nacional por Colombia, 2011).

Una vez los espacios y los mecanismos de participación se reglamentaron, se vincularon diversos grupos sociales, hubo mayor inclusión de sectores vulnerables económicamente y los ciudadanos lograron informarse sobre el quehacer político. Sin embargo, a principios del 2000 las dinámicas de la participación ciudadana no eran las mismas, pues los grupos comenzaron a desintegrarse debido a la estructura legal inorgánica que debían tener todos los procesos, la desconfianza en las autoridades públicas y en la ejecución de recursos públicos, la limitada capacidad de respuesta estatal y la fragmentación de intereses al interior de los espacios participativos. En la práctica, los alcances de la reforma política para profundizar la

democracia fueron limitándose y la participación no cumplió con sus propósitos iniciales (Foro Nacional por Colombia, 2011).

En esa perspectiva, la participación ciudadana en el país pareciera haber perdido de vista sus propósitos y funcionalidad. Esta situación no es ajena a Popayán, toda vez que al preguntar a los encuestados si se habían vinculado a los espacios de participación que manifestaron conocer, solo el 22,0 % respondió de manera afirmativa, mientras que el 75,3 % mencionó que no. De la misma manera, se indagó por el principal motivo por el cual los entrevistados no participan y las respuestas fueron interesantes, como se evidencia en la tabla 5.

**TABLA 5**  
Razón principal por la que no participa en espacios de participación ciudadana, Popayán 2016

<b>Estrato</b>	<b>Falta de tiempo</b>	<b>No los conoce</b>	<b>No le interesa</b>	<b>Corrupción</b>	<b>Desconfianza institucional</b>	<b>Inefectivos</b>	<b>NS/NR</b>
1	28,9 %	12,0 %	16,9 %	2,4 %	2,4 %	0,0 %	6,0 %
2	42,5 %	7,1 %	10,6 %	7,1 %	5,3 %	3,5 %	2,7 %
3	36,9 %	6,4 %	15,6 %	7,8 %	3,5 %	3,5 %	1,4 %
4	44,0 %	12,0 %	18,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	6,0 %
5	53,3 %	13,3 %	6,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
6	50,0 %	0,0 %	20,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

El principal obstáculo para la vinculación a los espacios de participación ciudadana es la falta de tiempo, especialmente en los estratos 4, 5 y 6, con el 44,0 %, el 53,3 % y el 50,0 %, respectivamente. El desinterés, por su parte, no tiene alta incidencia en los informantes, ya que en el estrato 1 se presenta en el 16,9 % de los casos, en el estrato 4 en el 18,0 % y en el estrato 6 en el 20,0 %. De la misma manera, llama la atención que mientras para los estratos 1, 2 y 3 la corrupción política es uno de los principales problemas de la baja participación con valores de 2,4 %, 7,1 % y 7,8 %, los estratos 4, 5 y 6 no la conciben como un obstáculo para el ejercicio ciudadano (2,0 % y 0,0 %, cada uno). Respecto a las personas que participan en los espacios dispuestos por la Constitución de 1991 y las diferentes leyes, resalta la frecuencia con la que se vinculan, tal como se muestra en la tabla 6.

**TABLA 6**  
Frecuencia con la que los ciudadanos se vinculan a los espacios de participación, Popayán 2016

<b>Estrato</b>	<b>Frecuentemente</b>	<b>Algunas veces</b>	<b>Rara vez</b>	<b>Nunca</b>	<b>NS/NR</b>
1	7,2 %	15,7 %	4,8 %	1,2 %	4,8 %
2	5,3 %	9,7 %	5,3 %	0,0 %	2,7 %
3	5,7 %	9,9 %	7,1 %	0,7 %	1,4 %
4	8,0 %	6,0 %	0,0 %	0,0 %	6,0 %
5	0,0 %	6,7 %	20,0 %	0,0 %	0,0 %
6	0,0 %	10,0 %	10,0 %	0,0 %	0,0 %

De los encuestados que manifestaron hacer uso de los espacios dispuestos, se obtuvo que en el estrato 1 el 15,7 % de las personas algunas veces están al tanto de las decisiones tomadas, y en el estrato 5 algunas veces y rara vez con el 6,7 % y el 20,0 %. Respecto a la efectividad, el 47,1 % de los encuestados respondieron que los espacios de participación sí eran útiles o servían para resolver problemas comunitarios, el 41 % manifestó que no, y el 11,8 % no se encontraba en capacidad de responder por desconocimiento. El estudio también indagó sobre el principal problema de la participación en la ciudad, como se observa en la tabla 7.

TABLA 7  
Principal problema de la participación en la ciudad, Popayán 2016

Estrato	Falta de organización	Desinterés por ciudadano	Ineficacia de las instancias	Falta de incentivos	No hay información sobre los mecanismos y los espacios	Corrupción en las instancias	NS/NR
1	9,6 %	14,5 %	0,0 %	0,0 %	1,2 %	7,2 %	4,8 %
2	12,4 %	14,2 %	2,7 %	0,9 %	7,1 %	6,2 %	2,7 %
3	10,6 %	14,2 %	4,3 %	2,1 %	9,9 %	9,9 %	1,4 %
4	12,0 %	18,0 %	2,0 %	0,0 %	10,0 %	8,0 %	8,0 %
5	20,0 %	20,0 %	6,7 %	0,0 %	0,0 %	6,7 %	0,0 %
6	40,0 %	10,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	10,0 %	0,0 %

Los datos permiten identificar que los principales problemas de la participación en la ciudad se concentran en la falta de organización y el desinterés por parte de los ciudadanos. La falta de organización es el principal obstáculo para las personas entrevistadas en los estratos 5 y 6, con cifras del 20,0 % y el 40,0 %, respectivamente. Respecto al desinterés, conviene mencionar que son los estratos 4 y 5 son los más afectados con el 18,0 % y el 20 % de los casos. La información expuesta permite dilucidar que la efectividad de los mecanismos y los espacios de participación en Popayán están permeados por la funcionalidad que pueden alcanzar en el proceso de implementación, pues si bien los ciudadanos encuestados conocen algunas instancias, a veces se vinculan a ellas o usan medios formales, y consideran que toma mucho tiempo y trabajo resolver los problemas de la ciudad. Esto puede estar relacionado con el nivel de organización y la manera en que se materializa la participación en los territorios, es decir, la forma en que se promocionan y se dinamizan los procesos participativos desde la institucionalidad. La revisión de experiencias en América Latina indica que la burocratización es uno de los factores que afecta directamente los procesos participativos al volverlos rígidos, poco dinámicos, con demasiados trámites y con variaciones importantes entre los objetivos propuestos y los resultados alcanzados (Castillo, 2015).

No menos importante es que los resultados sobre la corrupción en las instancias de participación permean a todos los estratos, aunque no en las mismas proporciones de otros factores descritos como, por ejemplo, el desinterés y la falta de tiempo. Esa percepción puede estar relacionada con algunas investigaciones judiciales a algunas autoridades de la ciudad en el transcurso del 2016, lo que, dicho sea de paso, afecta la confianza institucional como muestran los resultados. En ese sentido, resaltan casos como el del Instituto Departamental del Deporte del Cauca, Indeportes Cauca, en julio del 2016, que tuvo como protagonistas a la gerente de Indeportes Ana Bolena García y a Temístocles Ortega, exgobernador del Cauca (Las Dos Orillas, 2016). Del mismo modo, hubo investigaciones relacionadas con una red de fraude en la Empresa Municipal de Telecomunicaciones de Popayán (Emtel) en el mes de julio (Periódico virtual, “En Popayán”,

2016) y la asignación de maquinaria de la administración municipal con el fin de operar en propiedad privada a las afueras de la ciudad en octubre del 2016 (Periódico virtual, "Administración", 2016). En el último caso, la secretaria de Infraestructura Municipal María Eugenia Trujillo, y el concejal Luis Sánchez, fueron los investigados (Diario El Nuevo Liberal, 2016).

Al considerar los resultados descritos, es importante mencionar que uno de los estudios más importantes frente a la participación ciudadana en Colombia fue el de Fabio Velásquez en 1996, realizado en Cali. En ese sentido, la investigación encontró que los principales problemas de la participación ciudadana se encuentran relacionados con la falta de confianza de los ciudadanos en las decisiones tomadas a nivel local, debido a casos de corrupción en la implementación de planes y programas. Además de la limitada efectividad de los espacios y de los mecanismos formales de participación para satisfacer las necesidades de la comunidad. Del mismo modo, la ciudadanía se vincula a los procesos decisorios y su papel está ligado a la deliberación y el control social, lo que genera un desinterés generalizado que, su vez, afecta la funcionalidad de los dispositivos de la participación ciudadana (Velásquez, 1996).

## Conclusiones

Luego de exponer los datos del resultado de la investigación, es pertinente mencionar que desde el punto de vista normativo se ha contado con un importante desarrollo y ajuste de los mecanismos en el propósito de hacerlos eficientes. Sin embargo, es claro que no basta con la existencia de la norma para que su eficacia se garantice; por el contrario, se requiere de un entorno que promueva, forme y vincule a los ciudadanos a los mecanismos y espacios de participación. En el caso de Popayán, en principio, la investigación planteaba importantes diferencias en la apropiación de la participación según el estrato socioeconómico, pero con los primeros resultados se encontró que situaciones como el desconocimiento, la desconfianza y los problemas locales de la gestión pública son comunes entre los encuestados de los estratos.

Si bien el gobierno local ha buscado garantizar la participación ciudadana, es indispensable tener en cuenta que es poco lo que se ha hecho por una pedagogía de la participación que genere mayor conocimiento sobre sus alcances y limitaciones. De la misma manera, la débil disposición de los ciudadanos para vincularse a estos espacios y hacer uso de los respectivos mecanismos está relacionada con la limitada confianza en la participación como fuente de solución a los problemas comunitarios, ya que no se tiene claridad sobre su significado más allá del plano formal. No se puede pasar por alto que las investigaciones y los procesos judiciales adelantados contra algunos funcionarios locales y nacionales generan un impacto directo sobre la confianza institucional, lo cual se expresa en el poco interés de los habitantes de la ciudad en las instancias y ámbitos de participación. Así, es posible estar de acuerdo con la idea de que en Colombia se sabe que existen espacios de participación, pero no funcionan no por ausencia de regulación, sino por la debilidad institucional para dinamizarlos y materializarlos (Velásquez, 1996).

La burocratización de los mecanismos y los espacios participativos, por su parte, lejos de ser una cuestión de forma, ha permeado la lógica, los procedimientos y la cultura institucional al punto de limitar la funcionalidad y la eficacia de los procesos que intentan vincular a la ciudadanía con las autoridades públicas. La información analizada sugiere que los dispositivos establecidos en la Constitución de 1991 para democratizar la gestión pública y mejorar la legitimidad de los gobernantes contrastan con el desinterés, el desconocimiento y la desconfianza de buena parte de la población en las instancias dispuestas para resolver los asuntos de la comunidad. Se presenta, entonces, una importante tensión entre las reglas formales e informales de la participación que se expresa en la distancia entre los objetivos propuestos y los resultados alcanzados con la participación. De hecho, la presencia de espacios informales para tramitar demandas sociales -como el trabajo colectivo con la comunidad- supone que un número importante de ciudadanos prefiere organizarse en torno al propósito de defender sus intereses.

La promulgación de La Ley 1557 de 2015, cuyo objeto es mejorar, dinamizar y agilizar los mecanismos y los espacios de participación, sugiere debilidad por parte de la institucionalidad pública local al momento de promocionar e implementar espacios de participación con la norma anterior (Ley 134 de 1994). Si se tienen en cuenta los retos actuales del país relacionados con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado con las FARC-EP, así como el proceso de negociación en curso con el ELN, es imperioso que la Ley 1557 de 2015 logre avanzar en la inclusión de la ciudadanía a los mecanismos y espacios de participación formalmente existentes bajo principios de efectividad, a fin de resolver problemas comunitarios, mejorar la confianza institucional y la celeridad en los procesos.

Por último, conviene mencionar que la investigación realizada representa una aproximación al estado de la participación en el municipio de Popayán, desde la cual se espera mejorar y configurar procesos que permitan profundizar en la democracia local. Por tanto, implica la convergencia de diferentes perspectivas analíticas desde las que se pueden dilucidar debilidades y oportunidades en cada contexto. Esto obedece a que la complejidad de la realidad supera, en no pocos casos, los ámbitos disciplinares desde los que se han intentado abordar diversos fenómenos sociales. Avanzar en este aspecto requiere el aporte del análisis de políticas públicas, la administración pública, el trabajo social, la sociología jurídica y la antropología, entre otros enfoques y disciplinas propias de las ciencias sociales.

## Referencias Bibliográficas

- Anderson, D., Sweenley, D., & Williams, T. (2004). Estadística para la administración y la economía. México: Thomson.
- Canto, M. (2008). Gobernanza y participación en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Revista de Estudios Políticos*, Universidad Autónoma de México, 9-37.
- Constitución Política de Colombia [CPC]. Julio 7 de 1991. (Colombia).
- Carvajal, A. (2008). Elementos de investigación social aplicada. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Castillo, A. (2015). Política social y participación comunitaria: el caso de los programas de atención de emergencia para población desplazada en Popayán, 1997-2007 (tesis de maestría). Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, Cali, Colombia.
- CLAD. (1998). Una nueva gestión para América Latina. Sin lugar especificado: CLAD
- Corporación Viva la Ciudadanía. (2012, febrero 17-23). El proyecto de Ley Estatutaria de Participación: una propuesta que se queda a mitad de camino. Viva.org.co. Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0291/articulo03.html>
- DANE. (2005). Censo de población 2005. Bogotá: DANE.
- Diario El Nuevo Liberal. (2016, octubre 31). Imputarán cargos a Secretaria de Infraestructura de Popayán y Concejal por caso de 'maquinaria amarilla'. *Elnuevoliberal.com*. Recuperado de <http://elnuevoliberal.com/secretaria-de-infraestructura-y-concejal-iran-a-audiencia-por-caso-de-maquinaria-amarilla/>
- Fals, O. (1986). El nuevo despertar de los movimientos sociales. *Revista Foro*, 76-83.
- Ferrando, M. (1985). Socioestadística: introducción a la estadística en sociología. Madrid: Alianza.
- Foro Nacional por Colombia. (2011, abril 24). La Participación ciudadana, una apuesta de futuro. *Revista Semana*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-participacion-ciudadana-apuesta-futuro/238889-3>
- Fundación Ideas para la Paz. (2016). Compromiso ciudadano por la paz. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Giddens, A. (1998). Manual de sociología. Madrid: Alianza.
- Kliksberg, B. (1998). Seis tesis no convencionales sobre participación. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 131-170.

- Las Dos Orillas. (2016, agosto 8). La corrupción en el Cauca está en su máxima expresión. Las2orillas.co. Recuperado de <https://www.las2orillas.co/la-corrupcion-en-el-cauca-esta-en-su-maxima-expresion/>
- Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Mayo 31 de 1994. DO 41373.
- Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Julio 15 de 1994. DO 41450.
- Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Julio 18 de 1997. DO 43091.
- Ley 1557 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Julio 6 de 2015. DO 49565
- Maza, G. (2010). Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile. Santiago de Chile: Leiden University.
- North, D. (2006). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica.
- Periódico virtual. (2016, octubre). Administración municipal y un concejal de Popayán en "el ojo del Huracán". Periodicovirtual.com. Recuperado de <http://www.periodicovirtual.com/administracion-municipal-concejal-popayan-ojo-del-huracan/>
- Periódico virtual. (2016, julio 18). En Popayán desarticulada red que defraudaba a través de servicios de telefonía en Emtel. Periodicovirtual.com. Recuperado de <http://www.periodicovirtual.com/popayan-desarticulada-red-defraudaba/>
- Ritchey, F. (2008). Estadística para las ciencias sociales. México: McGraw Hill.
- Touraine, A. (1978). Introducción a la sociología. Barcelona: Ariel.
- Van, J., & Van, S. (1970). Citizen participation in social policy: ¿the end of de cicle? Social Problems Review, 313-323.
- Vargas, A. (1994). Participación social, planeación y desarrollo regional. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Velásquez, F. (1986). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. Revista Foro, 16-25.
- Velásquez, F. (1996). Ciudad y participación. Cali: Universidad del Valle.
- Velásquez, F. (2012, febrero 24). Eltiempo.com. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CM-S-11213243>
- Velásquez, F., & González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.
- Ziccardi, A. (2008). Ciudades y gobiernos: globalización, pobreza y democracia participativa. Revista Mexicana de Sociología, 181-196.

## Notas

**Para citar este artículo:** Castillo, A & López, L. (2017). Los alcances de la participación ciudadana en la democracia local: Popayán, Colombia 2016. *Revista Vía Iuris*, (Nº24), pp. 1-31.

- \* El artículo de investigación hace parte de los productos del proyecto "Avances y desafíos de la gestión local: seguridad y convivencia, participación ciudadana y movilidad en Popayán 2000-2016", financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad del Cauca. Universidad de Cauca (Popayán, Cauca).
- 4 El diseño y la coordinación del estudio de sondeo fue realizado por los profesores Alexander Castillo Garcés (Programa de Ciencia Política), William Chará Ordoñez (docente del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca), y los estudiantes del semillero de investigación LVMEN: Luisa López Valencia, Juan Camilo López Martínez, Isabel Timaná Rodríguez, Merly Hernández Moreno, Claudia Liliana Otero, Andrés Angarita, Gabriela Castro Casas y Valentina Hernández Casas. También fue importante la valiosa colaboración de los estudiantes Juan Felipe Cano y Cristian Fernando Tovar.
- 5 El error relativo ideal para el cálculo de la muestra en ciencias sociales es del 0,3 %, pero por el tamaño de N y las condiciones de seguridad del algunas comunas se diseñó con el 0,5 % (óptimo estadísticamente).
- 6 Los espacios de participación instituidos en la Constitución de 1991 y reglamentados por el legislativo, representan lugares institucionalizados en los que la ciudadanía expresa sus necesidades y opiniones, hace control social a las

- actuaciones de las autoridades públicas, propone, concerta o exige acciones estatales efectivas para garantizar o restablecer sus derechos y mejorar su calidad de vida (Velásquez & González, 2003). El presente estudio aborda las instancias reguladas desde el orden nacional y que formalmente operan en las entidades territoriales: cabildo abierto, comités de participación comunitaria en salud, audiencias públicas, veedurías ciudadanas, comités de desarrollo y control social.
- 7 Los arts. 22 y 23 de la Ley 1757 de 2015 establecen que constituye un espacio en el que los ciudadanos de un municipio o una comuna convocan a las autoridades públicas para tratar asuntos de interés para la comunidad.
  - 8 Los arts. 7 y 8 del Decreto 1757 de 1994 mencionan que estos comités son espacios de concertación entre actores sociales y estatales para la planeación y el control de los recursos en salud, el diseño de acciones y proyectos preventivos que permitan mejorar las condiciones de los ciudadanos en los territorios.
  - 9 Los arts. 7 y 8 del Decreto 1757 de 1994 mencionan que estos comités son espacios de concertación entre actores sociales y estatales para la planeación y el control de los recursos en salud, el diseño de acciones y proyectos preventivos que permitan mejorar las condiciones de los ciudadanos en los territorios.
  - 10 El art. 1 de la Ley 850 de 2003 establece que las veedurías son escenarios democráticos de vigilancia de la gestión pública y las autoridades encargadas del diseño y ejecución de políticas y programas. Esta forma de control social también se extiende a empresas privadas que presten algún servicio público.
  - 11 El artículo 1 del Decreto 1429 de 1995 plantea que estas instancias deben tener participación de usuarios y tienen por función la fiscalización y vigilancia de entidades de carácter privado, público o mixto que presten servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas por red y telefonía fija en los municipios.