

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**PROGRAMA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y TERRITORIO**  
**CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES**  
**CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIAL**

**LOS ALCANCES Y LÍMITES DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN EL**  
**ÁMBITO LOCAL: EL CASO DE LA ORGANIZACIÓN CORPOAFRO Y SU**  
**INICIATIVA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL EN EL VALLE DEL PATÍA**  
**(2003-2011)**

**DIEGO MAURICIO RIASCOS MUÑOZ**

*QUITO, AGOSTO DE 2013*

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y TERRITORIO  
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES  
CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIAL**

**LOS ALCANCES Y LÍMITES DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN EL  
ÁMBITO LOCAL: EL CASO DE LA ORGANIZACIÓN CORPOAFRO Y SU  
INICIATIVA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL EN EL VALLE DEL PATÍA  
(2003-2011)**

**DIEGO MAURICIO RIASCOS MUÑOZ**

**ASESOR: VICTOR HUGO TORREZ**

**LECTORES: ADOLFO ALBÁN  
NELSON NOGALES**

***QUITO, AGOSTO DE 2012***

## **DEDICATORIA**

A mi familia, pero especialmente a mi madre que siempre me ha ofrecido su apoyo incondicional en cualquiera de las aventuras que deseo emprender. A ella con todo mi amor.

## AGRADECIMIENTOS

Como siempre, son numerosas las personas que de una u otra manera contribuyen a que un trabajo de investigación se haga realidad. Quiero agradecer en primer lugar a la gente negra del Valle de Patía, entre ellos, a los líderes de las organizaciones que hacen parte de CORPOAFRO quienes estuvieron atentos a suministrarme la información necesaria para esta investigación. Mi agradecimiento también al padre jesuita José Alejandro Aguilar y al señor Alcibiades Escue, del Proyecto Regional Suyusama y la organización indígena ACIN respectivamente.

Toda mi gratitud a doña “leo” Balanta, en el corregimiento de El Pílon, municipio de Mercaderes; una mujer que si bien no hacia parte de “ninguna de esas vainas organizativas” –como me lo hizo saber desde el principio- me recibió en su casa sin ningún reparo durante la estancia de trabajo de campo.

A mis compañeros de maestría, los Deloc@s, con quienes compartí dos años “ñaños” en medio de risas, paseos, baile, alcohol y mucho estudio... y quienes la han sudado al igual que yo en la culminación de este trabajo de grado.

Toda mi gratitud a mi amigo Luis Fernando Velazco, quien me animó a seguir esta aventura en Quito. Igualmente a mi novia Diana Angulo, quien me ofreció su apoyo incondicional durante todo el proceso de elaboración de la tesis.

Finalmente, debo agradecer a FLACSO que me otorgó la beca. Gracias a esta ayuda pude hacer realidad el obtener un posgrado y vivir una gran experiencia en el vecino país del Ecuador.

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I.....</b>	<b>5</b>
<b>LA PARTICIPACION EN LO PÚBLICO .....</b>	<b>5</b>
El debate contemporáneo sobre la democracia.....	5
La salida participativa al problema de la democracia.....	6
La participación ciudadana .....	11
Concepto, modalidades y motivaciones .....	11
Las lógicas de la participación ciudadana .....	15
Los espacios participativos y la democratización de la gestión pública.....	17
Gestión pública y participación ciudadana .....	18
Perspectivas de análisis sobre los espacios participativos.....	22
Participación ciudadana y planeación del desarrollo.....	27
La planeación: el conocimiento que precede a la acción.....	28
La planeación participativa.....	31
Los llamados a “otro desarrollo” y la planeación participativa.....	32
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>40</b>
<b>CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL VALLE DEL PATIA, ORGANIZACIÓN ETNICA Y ANTECEDENTES DE LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN DE VIDA ...</b>	<b>40</b>
El valle del Patía.....	40
Características generales.....	40
El proceso organizativo de comunidades negras y el surgimiento de CORPOAFRO como estructura organizativa regional.....	44
La configuración de un sujeto étnico negro.....	45

Las estrategias de desarrollo y paz de la Unión Europea y el Gobierno Nacional en la región del Alto Patía.....	52
Las propuestas alternativas de paz.....	52
<b>CAPITULO III .....</b>	<b>57</b>
<b>EL PLAN DE VIDA DE LA ORGANIZACION CORPOAFRO Y SU APUESTA DE CONSTRUCCION DE REGIÓN EN LA CUENCA ALTA DEL RIO PATÍA .....</b>	<b>57</b>
La idea de contar con un plan de vida .....	58
“El plan de vida y CORPOAFRO nacen al mismo tiempo” .....	58
La ruta metodológica del plan de vida: Suyusama y el enfoque de planeación prospectiva y construcción participativa de región sostenible .....	65
El plan de vida.....	71
Ajustando la metodología: la influencia del lenguaje de la etnicidad negra en el entendimiento de la región y los derroteros de antaño en los planteamientos de futuro .	74
“¿cuál es el concepto de región que estamos manejando?” .....	74
“la mirada es una mirada de futuro pero está basada en el pasado y en el presente” ...	80
La gestión del plan de vida.....	86
Las alternativas .....	86
La apropiación del plan de vida por las administraciones locales y el sector no gubernamental .....	89
El plan de vida y las “comunidades de base” .....	98
La apropiación local del plan de vida.....	98
<b>CAPÍTULO IV.....</b>	<b>103</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>103</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>107</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>115</b>

## **RESUMEN**

En los años noventa, el reconocimiento jurídico y político de la etnicidad negra cambio significativamente el discurso y activismo político de estas poblaciones en el país. Muchos estudios han recalcado la manera como el estatus de sujeto étnico les ha otorgado un lugar distinto de interlocución con el Estado, así como la creatividad con que dichas poblaciones y sus organizaciones han movilizad este discurso para defender proyectos de vida y buscar formas alternativas de futuro para los suyos. En este trabajo se analiza la propuesta de fortalecimiento étnico que actualmente desarrolla la organización COPOAFRO en el Valle del Patía, la cual se caracteriza por la generación concertada de políticas con los gobiernos locales apoyada en una hoja de ruta o plan de vida. Este ejercicio se encuadra dentro lo que se denomina como planeación participativa, que cuenta con una amplia trayectoria en Colombia, pero cuyo uso es novedoso dentro de las organizaciones que tienen como referente político la reivindicación de la etnicidad negra. Esta investigación se pregunta acerca de los alcances y límites que tiene la planeación participativa en el ámbito local, la cual surge de la constatación teórica que sitúa a la participación ciudadana como un ámbito de grandes vicisitudes, pero también de las particularidades del contexto de la planeación en Colombia, así como del espacio en que tiene lugar este ejercicio participativo que involucra a varios gobiernos municipales.





## INTRODUCCIÓN

En los años noventa se despertó un inusitado interés por el estudio de la realidad de la gente negra en Colombia. Un factor determinante fue el reconocimiento jurídico y político de la etnicidad negra, que devino en el otorgamiento de una serie de derechos específicos y que estuvo asociado en gran medida a la aparición en la escena pública de un “movimiento social de comunidades negras” que reivindica derechos étnicos y territoriales. Como reconocen algunos autores (Restrepo, 2004; Agudelo, 2004) gracias a estos hechos en los últimos años, temas como la identidad étnica, las políticas de la etnicidad y la dinámica organizativa de este movimiento, se han configurado como la línea más importante de estudio.

Dentro de estos tres temas se ha hecho énfasis en varios aspectos. En cuanto a la dinámica organizativa, se han realizado interesantes análisis sobre el proceso evolutivo de este “nuevo movimiento negro”, generalmente recurriendo a las grandes líneas de análisis sobre los movimientos sociales para mostrar, por un lado, la serie de cambios ocurridos en el contexto nacional y global que actuaron como una estructura de oportunidad para la adopción de políticas multiculturales, por otro, el discurso de este movimiento, engendrado en prácticas, significados y realidades que se oponen a los parámetros culturales dominantes, cuyas demandas pueden entenderse como contra-hegemónicas (Grueso, Rosero y Escobar, 1997; Pardo, 1997; Pardo y Álvarez, 2004). También se ha hablado sobre el estatus especial que adquiere la población negra en el proceso y como este le permite un lugar de interlocución distinta con el Estado (Agudelo, 2001).

En un nivel más micro, el interés ha girado en torno a la caracterización de las fases de empoderamiento del discurso de comunidad negra, otorgando gran relevancia a las dinámicas regionales y locales de organización que surgen, y desde las cuales se escenifica y pone en ejercicio el discurso de la etnicidad (Rivas, 2000; Hoffmann, 2000; Restrepo, 2001). En esta etapa, algunos análisis se han preocupado de explorar las formas en que los pobladores locales han interpretado las implicaciones de este reconocimiento, así como los diferentes tipos de agenciamiento que han desarrollado las organizaciones en su relación con los gobiernos locales. Un hecho a destacar, es como la etnicidad ha permitido a la

población negra defender proyectos de vida, así como buscar formas alternativas de futuro para los suyos.

La contribución de estos estudios ha sido grande. Sin embargo, los hechos que se resaltan corresponden a la realidad de los procesos organizativos que han tenido lugar en una región específica: el Pacífico colombiano. De esa manera, hay una gran ausencia de producción académica que analice la forma en que se ha configurado el proceso organizativo en otras partes del país, especialmente en la zona Andina. Pero no solo eso, también como en estos lugares ha sido apropiado o movilizado este discurso. Una de las finalidades de esta investigación es precisamente contribuir a ir llenado ese vacío que aún persiste en el estudio de la realidad de los procesos organizativos de la gente negra.

Para ello se examina un caso específico en un valle interandino: el de la organización CORPOAFRO en el valle del Patía. Se escogió esta organización por dos razones. En primer lugar, esta se ubica en un territorio que ha sido poco explorado en relación a la dinámica que suscita el reconocimiento de la etnicidad negra, principalmente tras la expedición de la Ley 70 de 1993 que concierne al reconocimiento de derechos específicos para estas poblaciones. En segundo lugar, desde ya casi una década esta organización viene implementando acciones para la generación concertada de políticas con los gobiernos locales de este territorio, apoyando su interlocución en una hoja de ruta o plan de vida, para guiar la toma de decisiones en lo relativo al mejoramiento de la calidad de vida de la población negra.

Las particularidades de este ejercicio se encuadran dentro de lo que se denomina como planeación participativa, que cuenta con una amplia trayectoria en Colombia. No obstante, la construcción de un margo general como el que propone CORPOAFRO, resulta novedoso dentro del accionar político de las organizaciones cuyo referente es la reivindicación de la etnicidad y los derechos asociados a ella. Específicamente, en las siguientes páginas se ofrece un análisis del proceso sociopolítico que surge del acercamiento de CORPOAFRO y la institucionalidad municipal para influir y orientar el desarrollo en el territorio. Esta investigación se pregunta acerca de los alcances y límites que tiene la planeación participativa en el ámbito local, la cual surge de la constatación

teórica que sitúa a la participación ciudadana como un campo de múltiples vicisitudes, pero también de las particularidades del contexto de la planeación en Colombia y del espacio en que tiene lugar este ejercicio participativo, que involucra a varios gobiernos municipales.

Lo que se expone a continuación, es un estudio de caso centrado en la dinámica sociopolítica que se desprende de la elaboración e implementación del plan de vida por parte de la organización CORPOAFRO. En esa medida, no se pretende aquí hacer un análisis de los resultados obtenidos por esta organización en cada municipio. Esta investigación propone tres entradas para abordar esta cuestión; rastrear las tendencias o procesos implicados en la construcción de este proyecto de planeación participativa; describir las estrategias ideadas por CORPOAFRO para maniobrar en el entramado institucional local y mantener vigente el Plan de Vida; y finalmente, analizar los cambios que han ocurrido a nivel territorial, así como el nivel de apropiación que ha tenido esta iniciativa entre la gente negra de ese territorio.

El encuadre metodológico escogido es netamente cualitativo. Los resultados que a continuación se exponen, se realizaron con base en un trabajo de campo de dos meses que siguió las siguientes dinámicas. En primer lugar, se realizaron entrevistas siguiendo un formato semi-estructurado, en el que más que preguntas hubo temas orientados a conocer el contexto y los procesos implicados en la construcción e implementación de esta propuesta de planeación participativa. Estas entrevistas se realizaron en distintos lugares del valle del Patía a líderes comunitarios que hacen parte de CORPOAFRO, aunque también se viajó a las ciudades de Popayán y Pasto para conocer las impresiones de actores externos vinculados a este ejercicio. La colaboración prestada por los miembros de esta organización fue imprescindible, no solo respecto a las entrevistas concedidas, sino también por permitirme acceder a sus documentos, a algunas grabaciones sobre la concertación del plan de vida con las administraciones locales y por su ayuda en la realización de un taller sobre percepción del territorio en el mes de junio de 2012<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Este fue realizado de manera conjunta con mi compañera de maestría Diana Angulo en la sede de la organización FUNDEVAP (Fundación para el Desarrollo del Valle del Patía) municipio de Patía.

La investigación se encuentra dividida en tres capítulos. En el primer capítulo se realiza un marco conceptual donde se privilegia el debate en torno a la participación ciudadana, ya que en términos generales, el ejercicio de planeación que plantea CORPOAFRO se enmarca dentro de los nuevos mecanismos de participación que concede el Estado para aumentar la incidencia de la sociedad civil en las dinámicas gubernamentales.

En el segundo capítulo se reseña el contexto del estudio de caso. En este se incluye una descripción del valle del Patía, resaltando algunas características en términos físicos, ambientales, sociales y económicos. Igualmente, se hace un recorrido por el proceso social y político que permite imaginar a las poblaciones negras del país como un grupo étnico, lo cual tiene el propósito de ambientar las circunstancias que rodean la creación de CORPOAFRO y su orientación hacia la construcción del plan de vida. Finalmente, se hace una descripción del escenario político local en el que CORPOAFRO plantea y pone en marcha la construcción del plan de vida para la población afrodescendientes de la Cuenca Alta del Río Patía.

El tercero está dedicado a presentar los resultados de esta investigación, buscando responder cuales son los alcances y límites que ha tenido esta propuesta de planeación participativa. Finalmente, se ofrecen unas conclusiones sobre el estudio de caso.

## CAPITULO I

### LA PARTICIPACION EN LO PÚBLICO

La literatura sobre la democracia destaca la aparición de experiencias de innovación participativa como uno de los fenómenos más sorprendentes que han ocurrido en América Latina en las últimas décadas. Este fenómeno se ha caracterizado por un cambio de rol de los actores locales en la definición de las prioridades públicas, al pasar de actuar como agentes pasivos a participar en la definición de las mismas, así como por la revalorización del ámbito local –el municipio- como el espacio predilecto para el acercamiento entre gobernantes y gobernados. Las siguientes páginas se exploran algunas de las características asociadas a este cambio de relación, tomando como base la conceptualización teórica sobre la participación ciudadana y la planeación participativa. El objetivo específico es mostrar algunos elementos teóricos relevantes que resaltan los alcances y límites de los procesos participativos. Se inicia con un recorrido más histórico que teórico del debate y circunstancias sociales que motivaron la apertura de estos espacios de participación ciudadana, con el ánimo de contextualizar las posteriores discusiones. Seguidamente, se exponen algunas características atribuidas a esta intervención ciudadana en la definición de lo público, así como algunos elementos que se proponen para el análisis de esta relación socio-estatal. Finalmente se habla sobre planeación y planeación participativa y la relación de esta última con el mundo del desarrollo, así como la forma en que algunas de estas ideas han influenciado su viraje hacia lo participativo.

#### **El debate contemporáneo sobre la democracia**

La participación ciudadana es un concepto que se deriva de la noción de democracia participativa, la cual se inscribe en una corriente de pensamiento que aboga por que la toma de decisiones sobre asuntos de interés público sea un ejercicio compartido entre el Estado y la sociedad. Este paradigma de gobierno comenzó a ser discutido a partir de los años sesenta

del siglo XX<sup>2</sup>, como respuesta a la crisis de representatividad de la democracia liberal por concepciones que coinciden en que las falencias de ese modelo se asocian con la exclusión de la ciudadanía de los asuntos de gobierno, y por tanto, que la salida se encuentra en la publicitación del Estado por medio de la extensión de la participación social<sup>3</sup>. Los términos de este debate son enunciados dentro de la literatura como el enfrentamiento entre democracia representativa y democracia participativa.

### *La salida participativa al problema de la democracia*

Específicamente, la noción de democracia participativa emerge como respuesta al carácter excluyente y elitista del modelo de democracia liberal y a las teorías en que se funda su comprensión. En efecto, la teoría democrática convencional se erige sobre una serie de argumentos que miran con desconfianza la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos por fuera de los mecanismos tradicionales del gobierno representativo (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

De acuerdo a Santos y Avritzer (2002) parte de esta visión negativa fue heredada del pensamiento liberal de los siglos XVIII y XIX, pero más reciente de las ideas elaboradas en el periodo de entreguerras -especialmente de las tesis de Joseph Schumpeter- que identifican el sistema democrático de manera exclusiva con los mecanismos de representación. Esta línea de pensamiento tiene una gran influencia en el mundo académico<sup>4</sup>, así como en la práctica de la democracia de gran parte de los países en el

---

<sup>2</sup> De acuerdo a Mansbridge, el concepto de “democracia participativa” salió a la luz pública específicamente en la declaración de Port Huron. Pero, quien acuñó el término y lo enunció teóricamente por primera vez fue el filósofo político Arnold Kaufman. Este enfatizó en los efectos positivos que tendría la participación activa de los ciudadanos sobre la ciudadanía, principalmente al mejorar sus capacidades “pensamiento, sentimiento y acción” (Mansbridge, 2008: 302).

<sup>3</sup> Nuria Cunill (1991) identifica dos ejes que convergen a favor de la crisis de representatividad. El primero, es la declinación de las instituciones mediadoras que conduce a erosionar las fuentes de formación de consenso y a debilitar los medios a través de los cuales los ciudadanos son formalmente representados. El segundo tiene que ver con la concientización de la sociedad sobre el ascenso del poder discrecional de la burocracia estatal. Esto último se manifiesta en la progresiva autonomización de los entes institucionales de base no democrática, e inversamente, la pérdida de autonomía política de los entes de base corporativa, o sea de los entes territoriales.

<sup>4</sup> De acuerdo a estos autores son principios básicos de esta concepción: la “contradicción entre movilización e institucionalización (Huntington, 1968; Germani, 1971); la valorización positiva de la apatía política (Downs, 1956), una idea muy destacada por Schumpeter, para quien el ciudadano común no tenía capacidad o interés

mundo, e implicó la restricción de formas de participación y de soberanía ampliadas a favor de un consenso en torno al entendimiento de la democracia como el logro por la autorización y la representación a través de elecciones.

La tradición liberal reduce la intervención ciudadana en política prácticamente al voto, el cual se asume como la firma de una especie de “cheque en blanco” que obtienen los representantes en cada evento electoral. En consecuencia, la política es una esfera autónoma respecto al control de los ciudadanos. Estos asumen un papel pasivo, mientras que el monopolio de la actividad política queda en manos de la élite gobernante y es ejercida por grupos “profesionalizados” responsables del manejo y conducción de la sociedad a través del ejercicio del poder del Estado (Velásquez, 2006; Ovejero, 2008).

Dentro de los argumentos que permiten cimentar esta noción de democracia destacan tres razonamientos. En primer lugar, la idea acerca de que el papel más adecuado del pueblo en el proceso político es acogerse a un procedimiento para la selección de políticos profesionales, dada su incapacidad para tomar decisiones frente a cada cuestión (Schumpeter, 1963; Sartori, 1987). En segundo lugar, la visión acerca de que el aumento de las funciones del Estado crea problemas complejos, que a su vez necesita de conocimientos especializados (técnicos, expertos), lo cual hace razonable que los ciudadanos cedan su control de las actividades políticas y económicas a favor una organización burocrática (Bobbio, 1986). Finalmente, la percepción de que la representatividad constituye la única solución al problema de la toma de decisiones en sociedades de gran escala y que los órganos de representación expresan la distribución de intereses del conjunto de la sociedad (Bobbio, 1986).

Básicamente, es frente a estos razonamientos del modelo liberal que cimentan el entendimiento de la democracia a práctica restringida de legitimación de gobiernos, que

---

político sino para elegir los líderes a los cuales cabría tomar las decisiones (1942: 269); la concentración del debate democrático en la cuestión de los diseños electorales de las democracias (Lijphart, 1984); el tratamiento del pluralismo como forma de incorporación partidaria y disputa entre las elites (Dahl, 1956; 1971) y la solución minimalista al problema de la participación por la vía de la discusión de las escalas y de la complejidad (Bobbio, 1986; Dahl, 1991)” (Santos y Avritzer, 2002: 4).

surgen nociones alternativas que dan forma a la noción de democracia participativa<sup>5</sup>. De manera más específica, como lo expone Santos y Avritzer (2002), estas nociones emergen frente a los interrogantes que deja la argumentación liberal frente a cada uno de esos tres temas. El énfasis en el asunto de procedimiento, por ejemplo, no responde de manera convincente a la cuestión de saber si las elecciones representan la única forma de delegación de poder y si el procedimiento de la representación logra dar suficiente cuenta de diversidad social, cultural y política de las sociedades.

Por su parte, el argumento a favor de la solución burocrática al problema de la gestión de gobierno, no logra superar el escepticismo sobre la capacidad de estas estructuras para absorber y manejar con creatividad el conjunto de información necesaria para la gestión pública. En cuanto a la tesis sobre la representación, si bien facilita el ejercicio de la democracia en escala ampliada, deja sin respuesta la cuestión de si las agendas de las identidades minoritarias logran ser representadas actuadamente.

Dentro de los autores que discutieron la necesidad de complementar la democracia representativa con procesos colectivos de toma de decisiones, Habermas fue quien más contribuyó a este debate, al introducir dentro de la discusión sobre la democrática la teoría deliberativa y del espacio público, que lleva la idea de un ideal de discusión racional, abierta y accesible a todos sobre cuestiones públicas (Fraser, s/f). La problematización propuesta por Habermas, contribuyó a situar dentro del debate una definición procesal de la legitimidad democrática, según la cual, a través del razonamiento público y de la participación de los diferentes intereses en juego, es que las normas adquieren su legitimidad (Hevia, 2011).

Los términos de la discusión no son ajenos a los países del Sur. En efecto, desde la década del 60, pero especialmente durante los años 80, de este lado del mundo surgen críticas similares a los abordajes teóricos y elitista de la democracia liberal. En América

---

<sup>5</sup> Destacan: “la política de vida o política generativa (Giddens, 1994); acción ético-política, política de la nueva era Franco, 1994a, 1993); acción comunicativa (Habermas, 1987); empowerment (Friedmann, 1996). Esas formulaciones tienen presupuestos teóricos diferentes, pero contienen, todas, una visión heterodoxa y emancipadora de la política, refiriéndose algunos elementos a valores comunes, presentes en las acciones desarrolladas en varias partes del mundo, tales como la solidaridad, la no preocupación por la toma del poder, el respeto a la pluralidad y a las diferencias, una práctica de relaciones democráticas...” (Texeira, 2001: 26).



Latina, sin embargo, los arreglos participativos no encuentran su fundamento en las mismas necesidades planteadas en los países del Norte, sino que se vinculan a procesos distintos dependiendo de las características del régimen político. Como lo expone Cunill:

De una parte logra un vigoroso impulso en los regímenes dictatoriales, claramente vinculada a los esfuerzos por legitimar la ausencia de los canales tradicionales de representación y participación política. De otra parte, en los regímenes democráticos aparece como un complemento necesario a aquellos. Hay por tanto acá un giro nuevo que, en un mismo tiempo histórico asocia la participación ciudadana tanto a la necesidad de ampliar la democracia como de justificar su existencia (Cunill, 1991: 13).

Pero más allá de ello, como lo planteaba Lechner (1988) en su momento, no se trataba solamente de restaurar normas regulatorias y revalorar otras, sino de crear nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad; es decir, de construir una “nueva gramática social [...] [que fuera] constitutiva de la actividad política” que se reflejaba ese momento en la región (Lechner, 1988). Un factor determinante en la crítica de autores latinoamericanos, lo constituyó la emergencia de múltiples movimientos sociales y otras formas de acción colectiva – especialmente durante la década del ochenta- cuyos repertorios de acción proponían procesos de consulta y decisión más allá de las elecciones (Hevia, 2011: 97). Estas formas de movilización e innovaciones participativas, incentivaron el debate sobre los procesos de transición y construcción democrática, así como respuestas institucionales inspiradas en estas concepciones, lo cual condujo a un fenómeno particular, caracterizado por una dinámica de “experimentalismo” democrático “en la propia esfera del Estado” (Santos y Avritzer, 2000: 20).

En la década del ochenta, el avance de este proceso supuso en América Latina la construcción de una respuesta nueva a las tres cuestiones que permitieron al modelo liberar convertirse en una perspectiva dominante. La eclosión de múltiples movimientos sociales, por ejemplo, puso al orden del día la necesidad de establecer un vínculo entre procedimentalismo y participación, como requisito para construir una nueva gramática para transformar las relaciones de género, raza y etnia. En segundo lugar, el aumento de la participación social llevó a una adecuación de la respuesta no participativa y burocrática en la toma de decisiones, especialmente en el ámbito local, mediante el desarrollo de instrumentos participativos que incorporan la iniciativa de actores sociales en la definición

de asuntos públicos. De esta manera se responde a la relación antitética que establece el modelo liberal entre prácticas sociales y decisiones administrativas, así como al problema de la escala en el debate democrático.

Finalmente, el incremento de actores sociales en la escena pública pone en entredicho la capacidad de los cuerpos de representación para dar cuenta con facilidad de las agendas de los sectores más vulnerables. Esto hace visible un problema entre representatividad y diversidad social y cultural. La participación se formula como la respuesta más promisoría a ese problema –la defensa de los intereses e identidades subalternas- al permitir su expresión en el escenario público, articulando democracia representativa y democracia participativa.

El repertorio de iniciativas de innovación institucional, se desplegó principalmente a través de reformas constitucionales e institucionales –ver las diferentes Asambleas Constituyentes celebradas desde finales de los 80 hasta mediados de los 90- muchas de ellas, promovidas además, bajo la necesidad de impulsar políticas de descentralización.

Estas transformaciones también han contribuido a que los campos problemáticos del debate sobre la democracia hayan sido poco a poco relegados por nuevas preocupaciones teóricas y políticas. Según Dagnino, Olvera y Panfichi, el piso del actual debate se produce por la combinación de tres procesos. Dos de ellos se relacionan con la consolidación fáctica de la democracia electoral en América Latina y el rendimiento de las democracias realmente existentes en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política. El tercero tiene que ver con los muchos experimentos que se han venido desarrollando en la región en materia de profundización e innovación democrática, construcción de ciudadanía y ampliación del campo de la política. Se trata específicamente, de la emergencia de múltiples instancias de intervención y deliberación ciudadana en la toma de decisiones y en la vigilancia del ejercicio de gobierno. Especialmente este último campo de experiencias, englobadas bajo el concepto de participación ciudadana, son las que ha dado un renovado lugar al debate sobre la democracia (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2002: 11). A continuación se exponen algunas características de estos espacios participativos.

## **La participación ciudadana**

En palabras sencillas, la PC hace referencia a la intervención directa de los ciudadanos en las actividades públicas. La idea central de este concepto, se encuentra en que, incluyendo a la ciudadanía en la cosa pública, con reglas de actuación previamente definidas, se puede obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía (Ziccardi, 2004 en Hevia, 2006: 368). Se plantea que la participación ciudadana abre la posibilidad para que los individuos puedan sentirse parte de la comunidad política a través del libre ejercicio de derechos y deberes. Igualmente, que contribuye a que sectores tradicionalmente marginados de la política intervengan en la escena pública y contribuyan a la definición de metas colectivas. En definitiva, lo que plantea es la inserción progresiva de nuevos actores sociales en la escena pública, en ejercicios de deliberación política y toma de decisiones.

### *Concepto, modalidades y motivaciones*

Como todo concepto en ciencias sociales, definiciones hay muchas. El aspecto común a todas ellas, es por su puesto la intervención de agentes sociales en actividades públicas; de ahí en adelante abundan las precisiones sobre el carácter de lo intervenido, sentidos, la relación con los agentes gubernamentales, entre otras. Una de las definiciones mas aceptadas de este concepto –en América Latina y al que se acoge esta investigación- es el elaborado por Nuria Cunill. Para esta autora, la PC es un tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y la sociedad, mediante la cual esta última penetra en el Estado y toman parte de actividades públicas (Cunill, 1991). En un sentido más amplio, se trata de espacios donde confluyen agentes gubernamentales y de la sociedad civil para deliberar y concertar sobre asuntos que les competen, les afectan o simplemente son de su interés. Este tipo de interacción remite a una relación concreta en la que se pone en juego y se construye el carácter de lo público.

La intervención puede operar en diferentes niveles y de formas muy concretas. Participar puede implicar obtener información sobre un tema determinado, así como emitir una opinión sobre una situación o contribuir a la solución de un problema. En este caso, la

participación adquiere un carácter más orientado hacia lo “simbólico”, ya que la presencia del ciudadano en el escenario público se caracteriza por la expresión más que por tener un impacto o influencia en el proceso decisorio (Teixeira, 2001: 27). En cambio, puede tener un alcance mayor cuando se trata de procesos de concertación y negociación o de fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y decisiones previas (Velásquez y González, 2003: 60).

La presencia de particulares en tareas administrativas implica la posibilidad de armonización de intereses públicos e intereses particulares, lo cual remite una crítica al carácter ilusorio del interés general representado por el Estado. En ese sentido, aunque la PC es expresiva de una intervención en la órbita pública, se supone que quien toma parte es el ciudadano en tanto portador de intereses particulares radicados en la sociedad. Esto refiere a la combinación, por un lado, del interés jurídicamente reconocido a una pluralidad de sujetos -que puede aplicarse a muchos de los llamados derechos sociales: derecho a la salud, al trabajo, la información etc.,- por otro, al interés de un grupo, que se persigue en tanto dicho grupo asume tener unas características y aspiraciones comunes (Cunill, 1991: 73-74).

Igualmente, la intervención de agentes sociales en determinadas acciones de gobierno, no supone una integración de estos a la estructura burocrática del Estado. Se trata solamente de un esfuerzo explícito por ampliar las capacidades de representación social, cediendo espacios de autoridad para dar cabida a la inclusión de nuevos sujetos en los procesos de toma de decisión (Cunill, 1997: 78).

Así planteada, la PC es principalmente un medio de sociabilización de la política. Remitirse al concepto, según Cunill, implica admitir que existen intereses que son tramitados por vías distintas a los canales tradicionales de mediación, y por tanto, que la actividad política no es –y sobre todo no debe ser- territorio exclusivo de los partidos políticos y de los grupos de presión dominantes que tradicionalmente han influido en el poder (Cunill, 1991: 74-75). Por su puesto, la autonomía que expresa la PC respecto a la actividad partidaria no implica que el ejercicio de intervención ciudadana se oriente a sustituir los mecanismos de representación, en el sentido que ya no es preciso recurrir a ellos para la toma de decisiones.

Contrario a esto, lo que plantea la PC es una modalidad alternativa de relación entre la sociedad y el Estado, sustentado en la creación de espacios diferentes a los tradicionales para la canalización de la opinión pública. Aún cuando su despliegue busca incidir sobre la toma de decisiones –que constituye el orden la de la política y de las políticas- se diferencia sustancialmente de las actividades de los ‘hacedores de la política’, ya que las acciones ciudadanas no pretenden “ser ni constituirse en poder político ni buscan rivalizar con este” (Pesquino, 1991: 18). En ese orden de ideas, “la participación ciudadana no es una alternativa a la democracia representativa, sino solo un complemento de la misma” (Cunill, 1991: 74).

En sus sentidos y orientaciones, esta relación socio-estatal no solo se encuentra acotada por las nociones normativas derivadas de la democracia sino también por la propia categoría de ciudadanía (Espinosa, 2009). Esto, en tanto, la participación “no es otra cosa que la posibilidad de que los individuos puedan sentirse parte de una comunidad política a través del libre ejercicio de derechos y deberes” (Velásquez y González, 2003: 56). La PC posee igualmente una dimensión expresivo-simbólica.

La dimensión colectiva es fundamental en este proceso, ya que si bien quien participa es el ciudadano, la intervención en lo público no se mueve dentro de parámetros netamente individualistas. Como explica Benedicto (2004), aunque la participación siempre conlleva un componente individual, pues son individuos concretos quienes la llevan a cabo, es en la mayoría de las ocasiones una acción colectiva. Asumirlo como una dinámica netamente individual, implica despojar a este fenómeno social y político de su complejidad, impidiendo analizarla en relación al contexto determinado en que tiene lugar, y por tanto, a las relaciones estrechas con un conjunto de procesos que definen la dinámica sociopolítica de una comunidad concreta.

La PC es igualmente un proceso que necesita de condiciones de posibilidad. Algunos autores destacan la conveniencia de un ambiente sociopolítico favorable, así como un conjunto de actores interesados en intervenir en el escenario público, para que los procesos participativos tengan lugar. Lo primero alude específicamente al conjunto de elementos que forman parte del entorno del actor y que favorecen su interés por intervenir

en una situación determinada. Entre ellos, el grado de apertura del sistema político a la expresión de los ciudadanos; un clima social y cultural favorable a la participación; la existencia de canales e instrumentos que faciliten este ejercicio; por último, y no menos importante, un tejido social fuertemente articulado o una alta vida asociativa y organizativa arraigada en los ciudadanos (Favela 2002 en Espinosa, 2009: 79).

Lo segundo hace referencia tanto a recursos, que puede ser tiempo, dinero información, experiencia, poder, como también a motivaciones. Como sostiene Velásquez y Gonzales, las primeras son importantes en la medida que aseguran que el proceso participativo pueda tener lugar; las segundas en cambio, son las razones que tienen los individuos para cooperar y que los empuja a la acción (Velásquez y Gonzales, 2003: 60-61). En este último caso, normas de cooperación socialmente compartidas pueden influir – aunque no necesariamente- a que los individuos se sumen a los procesos colectivos, independiente de que obtenga algún beneficio. Aunque no se debe desconocer –según Aguiar- que el cálculo de las consecuencias, ya sea de carácter egoísta o altruista, también puede tener un peso muy grande a la hora de determinar si un individuo toma o no parte en una acción colectiva, puesto que la participación también tiene un lado instrumental (Aguiar, 1991 en Velásquez y González, 2003: 61).

Tener en cuenta estos aspectos permite “des-ideologizar” algunas concepciones sobre la participación ciudadana, según las cuales, esta debe ser asumida por cada quien como un responsabilidad cívica o como un deber ineludible del buen ciudadano, desestimando que si bien la PC exige de alguna manera esa convicción de carácter solidario –pues se trata de una intervención en la construcción de lo público- no es menos cierto que la gente debe tener motivos para participar, entre ellos la autoestima y la obtención de beneficios específicos. En esa medida según Velásquez:

[...] la participación también posee un componente utilitario no despreciable que es preciso poner de relieve, particularmente ante quienes dudan de este tipo de conducta. La participación gana legitimidad entre más eficaz sea. Y lo es en la medida en que contribuya a resolver problemas y a satisfacer necesidades de los individuos y las comunidades (Velásquez, 1995: 21).

El reto está en canalizar las conductas “cívicas” y “egoístas” para que se traduzca en buenos resultados. Como proponen Ovejero (2008) y Borja (2002) además las anteriores consideraciones, es importante tener en cuenta que la disposición a participar supone información previa, suficientemente completa y comprensible para hacerse a una opinión, pero también depende en buena medida de la percepción que tengan los ciudadanos sobre la importancia que se le otorga a sus voces en el proceso de toma de decisiones.

En su conjunto, estas condiciones objetivas y subjetivas alteran los costos y la rentabilidad de la acción colectiva, de manera que estimulan o frenan la participación (Velásquez, 2006: 184). Sin embargo, como opina Texeira, si algunos de estos “requisitos” pueden ser considerados como necesarios para que la participación sea eficaz, su eventual ausencia no puede ser tomada como impedimento; a lo sumo solo como obstáculo a su calidad, extensión y eficacia. De lo contrario, se puede caer “en un círculo vicioso en que ciertas condiciones impiden la participación y, al mismo tiempo, los cambios no se realizan porque no hay participación” (Texeira, 2001: 28, 29).

#### *Las lógicas de la participación ciudadana*

La participación ciudadana es una acción colectiva que puede desplegarse y originarse de manera simultánea en el plano estatal y social. En ese sentido, no se trata de una acción exclusiva de alguna de las dos esferas ni mucho menos dada al margen o por fuera de los contornos de alguna de ellas. El tomar parte de la construcción, evaluación, gestión y desarrollo de los asuntos públicos puede desenvolverse ya sea bajo una modalidad institucional, donde el Estado abre la posibilidad para la participación o de manera autónoma, donde los espacios son desplegados por la sociedad. En ese sentido se habla de una participación ciudadana institucionalizada y de otra no institucionalizada

Pero se trata de una diferenciación analítica para entender las lógicas y las posibilidades que cada una ofrece, y no de que se esté ante espacios distintos y excluyentes. En otras palabras, no se trata de dinámicas incompatibles, sino todo lo contrario, “remite a procesos que se yuxtaponen antes que contraponerse recíprocamente” (Espinosa, 2009: 87).

Desde la lógica social, el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos es una manifestación y expresión de fuerzas colectivas que se organizan de manera autónoma con el fin de abrir los espacios por los que discurre la toma de decisiones políticas (Santos y Avritzer, 2003; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). La irrupción de actores sociales en la escena pública, se transforma en una estrategia social básica de los ciudadanos para afrontar la defensa de sus derechos o la satisfacción de necesidades básicas locales o inmediatas, mediante el despliegue de estrategias de acción para incidir en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público (Espinosa, 2009: 84). Visto de esa manera, el despliegue de la PC se concibe como un proceso autónomo en la medida que cada uno de los participantes opera sobre la base de decisiones fundadas en lecturas propias de la realidad y en sus intereses y posibilidades. Es, en suma, un proceso que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos que en función de metas específicas intervienen directa o indirectamente en la marcha de la vida colectiva, con el fin de reformar, mantener o transformar los sistemas vigentes de organización social y política (Velásquez y Gonzales, 2003: 59). La PC, es por ende, un proceso de *“intervención en la política y/o las políticas”* (Espinosa, 2009: 84).

Del lado estatal, la apertura de espacios para la expresión y despliegue de los intereses ciudadanos, se manifiesta como una estrategia gubernamental dirigida a reducir y procesar la complejidad de las demandas sociales que han de ser atendidas por el sistema político en su conjunto. Su promoción puede coincidir con la irrupción de actores sociales que demandan una mayor publicitación del Estado; sin embargo, más que un proceso dirigido a democratizar los espacios públicos, se presenta como un proceso de modernización de la acción estatal. En ese sentido:

La participación ciudadana [...] [es ante todo] un proceso de inclusión política. Es una medida política estratégica para la atención y, sobre todo, para el control de las demandas sociales que apelan al funcionamiento del Estado. "Incluir" a los ciudadanos en el diseño, desarrollo y vigilancia del quehacer público nos conduce, entonces, a la creación deliberada de márgenes de acción que garanticen una mayor gobernabilidad y legitimidad democrática o, dicho desde una perspectiva neutral, es una moderna estrategia política mediante la que se conforman nuevas formas de gobernar orientadas a la apertura y establecimiento de una serie de espacios institucionales para la expresión y despliegue de los intereses ciudadanos (Espinoza, 2009: 5).



Estos espacios corresponden a un conjunto de diseños que encauzan la posibilidad de influencia de los agentes sociales sobre los asuntos públicos. La relación que se establece entre Estado y ciudadanos discurre a través de una serie de mecanismos formal o informalmente reglamentados, lo cual representa un proceso de *oferta* institucional de PC, en la medida que la participación adopta formas orgánicas predeterminadas desde el aparato estatal, y a la vez, radicadas en él (Cunill, 1997: 156).

Autores como Cunill, señalan algunas alertas y contradicciones en relación a estos procesos. En primer lugar, se trata de una dinámica cuya direccionalidad es determinada desde un solo eje de relación. En otras palabras, institucionalmente se definen los “campos” de funcionamiento gubernamental que pueden ser afectados por los ciudadanos; los mecanismos por los que discurre dicha intervención; la modalidad de la participación; el momento en que puede activarse el proceso; así como los sujetos de la participación, los cuales son construidos por el Estado, “en tanto es éste el que dota de legitimidad a determinadas categorías e intereses (Cunill, 1997: 78).

Por otro lado, esta autora plantea como la participación predeterminada desde el Estado –aunque no se haya planeado expresamente de esa manera- favorece la colaboración funcional. En esa medida, tiende a suscitarse una relación constitutiva y no regulativa de la política. La participación ciudadana se despolitiza por cuanto la ciudadanía no determina los temas sobre los que se va a intervenir ni la dinámica y direccionalidad del proceso (Cunill, 1997: 67).

### **Los espacios participativos y la democratización de la gestión pública**

Un tema destacado dentro de la literatura sobre participación ciudadana, es la cuestión de cómo la participación afectan la formulación e implementación de las políticas públicas. Independiente de la naturaleza particular del mecanismo participativo o del sector de la política pública en el que ocurre la participación, el énfasis de esta discusión se encuentra en las posibilidades que ofrecen este tipo de espacios para favorecer la democratización de

la gestión pública o para mejorar la implementación de las políticas en el sentido de hacerlas más eficientes.

### *Gestión pública y participación ciudadana*

Como plantean Brugué y Gallego, hablar de espacios participativos nos lleva necesariamente a otro tema: el de la democratización de la Administración Pública (Brugué y Gallego, 2001). Como vimos anteriormente, la idea de extender la democracia a ámbitos distintos al electoral fue desarrollada por la teoría política. Estos postulados que apelan por una democracia sustantiva -más allá de un entendimiento formal y electoral- fueron aplicados a diversos temas, entre ellos a la Administración pública<sup>6</sup>. En este ámbito, la profundización democrática se enfila dentro de los argumentos que apelan por su modernización, los cuales asocian la publicitación de los diferentes niveles de gobierno como una condición necesaria para superar la cada vez más deficiente capacidad de estas organizaciones para lidiar la ejecución de políticas públicas.

Desde esta perspectiva, los problemas de la administración de gobierno devienen del carácter “monocrítico” del modelo burocrático tradicional, tanto de la manera como dirigen el personal administrativo, como en la forma en que defienden una solución homogeneizante para cada problema (Sabel, 1997 en Santos y Avritzer, 2002). En este último aspecto, se resalta la inutilidad de las soluciones universales en un mundo de rápida transformación y se reclama el replanteamiento del modelo administrativo para hacer frente a una realidad cambiante que exige cada vez más pluralismo y flexibilidad en la consideración de los problemas y de las soluciones (Osborne y Gaebler, 1992).

Este debate articula diferentes posturas, aunque destacan dos: la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Neoweberiana. Con algunas diferencias – estas coinciden en que modernizar la administración pública implica adoptar una concepción más activa de la democracia dentro de la burocracia, tanto al interior de la organización como al exterior. En el ámbito interno, democratizar se traduce en introducir una lógica

---

<sup>6</sup> Para Fuentes, Güemes e Izasa (2009: 99), la extensión de estas ideas provino principalmente de las posturas teóricas de autores Neo republicanos.

cooperativa de diálogo e intercambio, tanto de perspectivas como de recursos entre todos los niveles de la administración, con el objetivo de integrarlas en un proyecto común y reducir la tradicional jerarquía dentro de las mismas. Hacia el exterior por su parte, democratizar implica otorgar a los ciudadanos la información y el espacio para deliberar y contribuir a la toma de decisiones (Fuentes, Güemes e Izasa, 2009). En otras palabras, que la “finalidad pública” no sea terreno exclusivo de técnicos y expertos, sino que en ella también se articulen “las preferencias manifestadas por los miembros que conforman una colectividad” (Brugué y Gallego, 2001: 43).

Convertir a la Administración Pública en un espacio de regeneración democrática, en su orientación externa, va dirigido a dismantelar un principio de la administración tradicional –la burocrática- que ubica a la capacidad técnica como el único recurso para generar eficiencia. Esta actitud, por definición excluyente, niega el hecho de que el ciudadano común posea conocimientos o habilidades como para que merezca ser escuchado, pues se aduce que “por la falta de entendimiento” –lo que debe entenderse como experticia- provoca distorsiones e inútiles pérdidas de tiempo (Brugué y Gallego, 2001: 46-47).

Según Brugué y Gallego, este “*profesionalismo excluyente*” es contestado con algunos argumentos desarrollados en el ámbito económico para mejorar su rendimiento (Brugué y Gallego, 2001: 48). De esta perspectiva, una administración centralizada no está en capacidad de absorber o lidiar con el conjunto de información necesaria para la ejecución de políticas complejas, justamente por su carácter cerrado, lo cual puede mejorarse si estos incorporan el conocimiento retenido por los actores sociales, que al final de cuenta son quienes mejor conocen sus necesidades (Sabel, 1997 en Santos y Avritzer, 2002: 12). Una organización inclusiva además, puede llevar a niveles de aceptación y legitimación más elevados, en la medida que la inclusión de todos aquellos con intereses en un determinado asunto genera un atmosfera cooperativa, pero al mismo tiempo, reduce las resistencias externas que la actividad pública pueda eventualmente generar. Brugué y Gallego lo resumen de la siguiente manera:

- 1) [...] El consenso logrado a través de la participación favorecerá la eficiencia en tanto que el compromiso suavizará cualquier dificultad que aparezca en el camino.

*En definitiva, la democratización de la administración mejora la eficiencia porque al pasar de una posición de aislamiento a una vocación consenso reduce las resistencias del entorno.*

- 2) [...] en este nuevo contexto “democratizado”, los recursos que antes habían que dedicarse a reducir las resistencias externas pueden liberarse y canalizarse hacia usos más relevantes [...] Es decir, la administración no solo podrá concentrarse en ser más eficiente [...] sino en ser más eficaz [...] *porque los outputs a alcanzar habrán sido consensuados con actores afectados y/o interesados en ellos* (Brugué y Gallego, 2001: 50).

En definitiva, como “herramienta de gestión”, la participación adapta a la administración pública a un nuevo momento, el de una sociedad globalizada que se caracteriza por su profunda complejidad y dinamismo y que exige la superación de las formas convencionales de gestión, burocráticas y jerárquicas.

Ahora bien, las posturas teóricas plantean enfoques distintos sobre la manera en que debe darse la participación ciudadana en la formulación de políticas. Así por ejemplo, si bien en las corrientes dominantes como la Neoweberiana o la NGP puede encontrarse exaltaciones similares acerca de como las energías de los actores sociales debidamente canalizadas se pueden traducir en impulsos creativos e innovadores en el advenimiento de las políticas, cada una plantea grados distintos de interacción entre actores gubernamentales y ciudadanía para su definición. Mientras la primera muestra interés en la definición de políticas en todo el sistema, así como la discusión informada para llegar a acuerdos sobre los objetivos que se deben alcanzar colectivamente, la segunda privilegia la colaboración funcional o una división de responsabilidades que han sido previamente definidas por agentes gubernamentales, donde la participación ocurre principalmente en la etapa de ejecución de la política.

Tatagiba (2006) ha denominado a este enfoque despolitizado de participación ciudadana—en tanto relega a un segundo plano el conflicto en la definición de lo público—como “democracia gerencial”. Con este concepto busca explicar la innovación que acompaña algunos de los nuevos experimentos de participación ciudadana en el contexto del Estado post-ajuste. Para esta autora, la democracia gerencial se encuentra construida a partir de una combinación de los elementos propios de la democracia elitista y la participativa, donde el punto de convergencia se encuentra en definir una estructura de

comunicación e interacción –gobierno-ciudadanos- y al tiempo negar la dimensión política del esfuerzo dialógico. Así,

Mientras en la concepción democrática participativa los valores, intereses y los proyectos contendientes deben ser llevados a los procesos deliberativos, potenciando al mismo tiempo la crítica mutua y el aprendizaje reflexivo (Bohman, 1996), en el ámbito de la democracia gerencial la explicación del disenso, como base para la producción de los acuerdos, es sustituida por un propósito de condicionar la participación a la despolitización del debate público. Esa despolitización es posible gracias al derecho que el Estado se reserva para mantener el monopolio de la decisión acerca de lo que debe ser considerado *como* interés público (Tatagiba, 2006: 157).

Más adelante agrega:

En los marcos de la democracia gerencial la participación se despoja de su potencial transformador mediante una dislocación de la centralidad del conflicto una vez que lo que está en juego no es la transformación de las condiciones de dominación, sino la posibilidad de administrar en forma eficiente los recursos financieros, materiales y humanos existentes. Lo que realmente se busca como horizonte de expectativas no es la "repartición del poder para gobernar", sino la disolución de ese poder en una gerencia eficiente (Tatagiba, 2006: 157).

Este enfoque no solo se encuentra en los modelos institucionales de participación ciudadana, sino también en las formas de intervención de actores no gubernamentales y organismos internacionales. Dagnino también analiza esta ambigüedad bajo el concepto de "confluencia perversa": "la perversidad se localizaría en el hecho de que, apuntando en direcciones opuestas y hasta antagónicas, ambos conjuntos de proyectos utilizan un discurso común". Como agrega más adelante: "En efecto, no sólo los dos requieren la participación de una sociedad civil activa y propositiva, sino que se basan en las mismas referencias: la construcción de ciudadanía, la participación y la propia idea de sociedad civil." (Dagnino, 2007: 550).

Según Dagnino (2007), esta forma de inclusión incide al máximo en el desplazamiento del desafío principal que enfrenta América Latina, que es reducir la desigualdad y la pobreza. Sin embargo, dichas ambigüedades no son los únicos elementos importantes. Hay otros factores a considerar además de los enfoques de gestión dentro de los alcances y límites en los ejercicios participativos. Veamos.

### *Perspectivas de análisis sobre los espacios participativos*

Por lo general, la polémica alrededor de los espacios participativos se nutre del análisis de las experiencias democratizadoras que se han dado de manera más clara en el mundo local. La razón es sencilla. Si bien a nivel Estatal o regional pueden identificarse instrumentos de diálogo con los ciudadanos o con interlocutores sociales, el gobierno local ha sido siempre el escenario privilegiado para el desarrollo de experiencias de participación ciudadana, tanto del lado de la sociedad civil como del lado del Estado. El argumento principal está referido a la escala, y consiste en que un gobierno menor abre la puerta a un diálogo e interacción cara a cara y provoca una mayor disposición de los ciudadanos a implicarse y participar debido a la proximidad de los temas.

Ahora bien, el debate se centra en los conflictos y dilemas que se desprenden de los procesos participativos, a diferencia del debate anterior a la década noventa donde la polémica giraba en torno a la conveniencia o no de la participación ciudadana. Como destaca Brugué (2001) en el debate actual hay una convicción amplia y compartida de que es preciso contar más a menudo con los ciudadanos en la elaboración de las políticas públicas, pero no se trata de una confianza ciega.

Por supuesto, como lo evidencia Subirast (2001) aún perviven algunos de los planteamientos utilizados en contra de la ampliación de las vías de participación ciudadana. Sin embargo, son más comunes las perspectivas que ponen el acento en la problemática sobre el tipo de cuestiones a debatir o en los inconvenientes que puede ocasionar la participación, que aquellos centrados en las particularidades o carencias de los ciudadanos. Veamos.

Las respuestas ofrecidas a la expansión de estos espacios participativos sobre diversas áreas y esferas de la administración pública pueden dividirse en dos grupos: una perspectiva *escéptica* que desconfía de las capacidades democratizadoras atribuida a estos espacios, y por otro, una visión *optimista*, que resalta los efectos democratizadores de la gestión pública provocada por tales mecanismos de participación<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Este apartado sigue la estructura narrativa propuesta por Soraya Vargas (2006), aunque algunos temas han sido ampliados de acuerdo a los intereses de esta investigación recurriendo a los trabajos originales.

Particularmente, son relativamente pocos los análisis que ven con prevención los efectos democratizadores de estos espacios sobre la gestión pública. La raíz del escepticismo se encuentra en dos tipos de argumentos: la desconfianza respecto a la legitimidad de los participantes y la constatación de que estos espacios no garantizan una distribución igualitaria de poder en el proceso de toma de decisiones. Según el primer argumento, las instancias formales de participación ciudadana muestran dificultades para garantizar un acceso universal a la participación, pues generalmente queda restringida principalmente a grupos sociales que disponen de mayores recursos económicos y poder, mientras que los grupos excluidos continuarían al margen de los procesos participativos. Tal problema se encuentra relacionado con el desconocimiento de la disparidad de relaciones de poder existentes en la sociedad civil que afecta la posibilidad de procesos deliberativos ecuanímes, lo cual conduce a que unos cuantos ciudadanos participen ya sea directamente o a través de representantes, y que el proceso político sea dominado por individuos o grupos políticos con mayores recursos de poder.

Por otro lado, al examinar los diseños participativos institucionales y las relaciones con los ambientes sociales en los que se encuentran, se llega a la conclusión de que estos espacios no permiten hacer realidad el ideal de participación, donde los individuos o representantes de asociaciones de la sociedad civil tengan un poder similar a los actores gubernamentales o expertos. En otras palabras, existe una desigualdad de poder en el proceso de toma de decisiones, más inclinado hacia los agentes gubernamentales que hacia los representantes de la sociedad civil, “y los diseños institucionales de esos Foros [...] a su vez, propiciarían o no evitarían tales diferencias” (Vargas, 2006: 15).

De esa manera, los mecanismos de participación comparados con las formas consolidadas de representación serían menos democráticos, al no ofrecer oportunidades de representación universal a los ciudadanos y de igualdad en la toma de decisiones. Pese a que estos espacios permiten la participación de actores sociales antes relegados de la gestión pública, son potencialmente elitistas, ya que los preferidos o verdaderos participantes, son aquellos que cuentan con mayor capacidad de influencia derivada de un estatus social o de su inserción en el mercado de trabajo o profesional.

De acuerdo a Vargas, estos análisis están enmarcados en las trayectorias de la vida cívica y de las instituciones políticas norteamericanas y europeas. Sin embargo, cuestiones similares han sido abordados recientemente en el análisis sobre estas instancias en países en desarrollo (Vargas, 2006: 16). Las principales dudas se plantean sobre el supuesto carácter más democrático de la democracia participativa en contraposición de los mecanismos tradicionales de representación de intereses. Como plantea Pinto, los defensores de la democracia participativa no resuelven la cuestión de cómo evitar las distorsiones del proceso deliberativo en los espacios participativos, tales como la sobre participación de individuos o de grupos, así como la hipertrofiada presencia del Estado en la organización de la participación. En otras palabras, no hay una preocupación por los pesos y contrapesos necesarios en el diseño institucional capaz de asegurar el proceso democrático. Además, no se discute el reacondicionamiento posible de las instituciones representativas para volverlas más democráticas, en la medida que en los estudios participativos son relegadas a un segundo plano o aparecen como espacios de corrupción o privilegio manteniendo incólumes las esferas de poder del gobierno representativo (Pinto, 2004).

Como subraya Vargas, el aporte de estos estudios se encuentra principalmente en el sentido de alertar sobre el hecho de que estos mecanismos no producen, necesariamente, formas de relación más democráticas entre los gobiernos y la sociedad civil o inclusión y justicia social. Para este tipo de postura, habría que mirar con lupa las dinámicas de funcionamiento de los foros, como el ambiente social y político en el que se producen o las relaciones desiguales de poder de los participantes, de otro modo estos espacios podrían expresar restricciones a la participación en general y, principalmente, a la participación de los grupos más vulnerables de la sociedad (Vargas, 2006: 21-22).

Parte del diagnóstico anterior es compartido por la corriente *optimista*, aunque su interpretación es diferente. Se distinguen dos vertientes. Ambas destacan los efectos positivos de los foros en términos de gobernabilidad y democratización, pero no comparten la misma interpretación sobre la naturaleza de esos espacios o sobre los intereses sociales allí representados (Vargas, 2006: 17). De hecho, la segunda es una reacción a los instrumentos teórico conceptual que ofrece la primera para análisis del Estado, la sociedad



civil y las instancias participativas. No obstante, también representa una reacción conceptual a las posturas que miran con pesimismo la apertura de espacios participativos.

Veamos el primer aspecto. La insatisfacción con este modelo se encuentra principalmente en la concepción que asume a la sociedad civil como demiurgo de la profundización democrática y a la sociedad política –especialmente al Estado- como “encarnación del mal” (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006). Así, mientras en la sociedad “estarían las banderas normativas, las asociaciones autónomas [...] la política del consenso” y la defensa “de los intereses generales universales”, el mundo de la política estaría reinando supuestamente por “los intereses particularistas, las organizaciones, la política en su connotación más mezquina” (Vargas, 2006: 23). En otras palabras, en la sociedad civil hay una supuesta capacidad inherente de confrontar el impulso autoritario del Estado –que también es inherente- por lo que es la única responsable de los avances democráticos (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 14).

Según estos autores, la realidad muestra la existencia de un desfase entre ese modelo teórico y los actores empíricos que configuran la sociedad civil. Como asegura Olvera, lejos de ser un actor colectivo y homogéneo, la sociedad civil es un conjunto heterogéneo de actores sociales con múltiples prácticas y proyectos políticos, algunos de los cuales pueden ser incluso poco democratizantes (Olvera, 2006: 9).

Un hecho a resaltar por esta perspectiva, es que además de la alta heterogeneidad de la sociedad civil, esta se encuentra marcada por características tales como el clientelismo, autoritarismo, baja intensidad asociativa y heteronomía frente a los actores políticos y gubernamentales. De hecho, como apunta Silva, la reproducción de estructuras y dinámicas políticas autoritarias y tradicionales no ocurre apenas por la acción de las elites políticas y económicas, sino que también involucra a segmentos significativos de la sociedad civil, lo cual incurre en la introducción de innovaciones institucionales de carácter democrático (Silva, 2004 en Vargas 2006: 24).

De igual manera, para los defensores de la ampliación de la participación vía sociedad civil, no hay lugar para fenómenos como la autonomía relativa de las burocracias, acciones democráticas de la elite –segmentos de ella- o apuestas modernizantes de la clase

política. Además, según Bonfim y Fernandes, la separación rígida del mundo de la política y el de la vida social limita el análisis del proceso político en sociedades complejas, más aun si se tiene en cuenta que existe una variedad de actores sociales que no se encuentran localizados ni en el Estado ni en la sociedad civil, sino que más bien transitan entre los espacios sociales y gubernamentales ejerciendo determinados roles dependiendo de los intereses personales o las circunstancias políticas (Bonfim y Fernandes, 2004, en Vargas, 2006: 24). En el marco donde las fronteras del espacio estatal y societal son difusas, esos actores se confrontan, articulan y construyen consensos provisorios para la formulación e implementación de políticas.

Esta postura crítica admite que tales mecanismos pueden contribuir a ampliar la eficiencia en la implementación de las políticas públicas y colaborar en la mejora de la gobernabilidad, al mismo tiempo que ayudar a que los intereses sociales excluidos penetre en los procesos de decisión gubernamental. Sin embargo, no considera que estos espacios sean indicadores de una modalidad de democracia contrapuesta a la representativa y en esa medida, más adecuada a la construcción de una buena gobernabilidad. La evidencia de que se estaría ante la formación de otro tipo de democracia, se encuentra, más bien, en la posibilidad que ofrecen estas instancias de combinar instituciones participativas con representativas en el proceso de toma de decisiones.

Desde esta perspectiva, la institucionalización de espacios para el debate y el intercambio público, no propician por sí solos gobernabilidad, si no que más bien, ayudan a la creación de condiciones. De esa manera, sería posible pensar a las instituciones políticas participativas como meta-instituciones que provocan y agregan un conocimiento local, y así, ayudan a construir mejores instituciones (Evans, 2003; Fung y Wright, 2001).

Los autores que se inscriben dentro de esta postura, también han elaborado una interesante respuesta a los análisis escépticos que destacan las asimetrías sociales de los espacios de participación ciudadana.

Para Subirats (2001) la cuestión es más de falta de creatividad para compartir la complejidad de las decisiones públicas entre el máximo de ciudadanos posibles utilizando diferentes formulas y reglas. Como agrega este autor:

No solo se trata de que la gente participe más. Cada vez parece más necesario que, si no se amplía la base de consenso social de muchas decisiones, la erosión de las instituciones representativa irá en aumento y, de esa manera, podrán incrementarse los partidarios de formas decisionales, a pesar de los sacrificios democráticos que puedan comportar. Sin embargo, lo que hace falta es entender que cuando hablamos de participación no hablamos sólo de los intereses afectados, o de aquellos grupos o colectivos más organizados y acostumbrados a movilizarse, sino del conjunto de la población afectada directa o directamente por la decisión. Y esto quiere decir encontrar mecanismos para conseguir esta implicación social amplia (Subirats, 2001: 40).

En esa misma dirección, Font considera que en la actualidad resulta casi imposible no encontrarse con este tipo de situaciones asimétricas –que se expresa en capacidad económica, recursos educativos, tiempo libre etc.- y los problemas que de ellos se derivan, que es lo que generalmente resaltan tanto los teóricos –especialmente los escépticos- y los practicantes de la participación. Es decir, grupos de personas muy activas que contrasta con la pasividad de otros sectores, así como desigualdades sociales y de experiencia que se expresan en una participación concentrada en sectores muy reducidos.

Y finalmente agrega:

[un hecho a tener en cuenta cuando se analizan las experiencias participativas][...] es tener en cuenta que las energías participativas de los ciudadanos son limitadas y que hay que ser respetuosos con ellas, que cuando más exijamos de estas energías, mayor riesgo podrá existir de una participación poco representativa y que, cualquier esfuerzo deberá tener en consideración los límites de la información habitual disponible (Font, 2001: 20).

### **Participación ciudadana y planeación del desarrollo**

La inclusión de actores sociales en la gestión pública se da principalmente en dos campos: en la prestación de servicios públicos y en la formación de políticas públicas, facilitando la intervención de intereses particulares en su elaboración (Cunill, 1990). Generalmente la literatura destaca aquellos espacios configurados para el establecimiento de prioridades en la asignación de recursos entre obras públicas, como los presupuestos participativos. En este caso abordaremos el de la planeación participativa. En los siguientes apartados se ofrecen algunos elementos teóricos para comprender el concepto de planeación y de planeación participativa.

*La planeación: el conocimiento que precede a la acción*

Tradicionalmente la planeación ha sido vista como un instrumento de racionalidad, de previsión estratégica de la incertidumbre y de manejo de la complejidad (Forero, 2000). Generalmente, cuando se hace referencia al concepto se resalta la forma en que ciertas sociedades se han preocupado y procurado organizar las actividades a través del tiempo, en distintos órdenes de vida e independiente del modo de producción. Por esa razón, el concepto se asocia a la idea de organizar la actividad humana de manera eficiente con el fin de satisfacer necesidades humanas o de grupos, bajo la idea de modificar una situación presente con miras a un futuro deseable (Monteoliva, 2005: 2). En su sentido más amplio, planificar encarna la creencia de que el futuro puede ser alterado a voluntad -o para bien- si desde el presente hay un proceso de reflexión y actuación intencionado para alcanzar una situación deseada.

Con la planeación la realidad se observa desde una perspectiva ingenieril, de la misma manera en que una estructura toma forma etapa a etapa de acuerdo a un diseño preconcebido que corresponde a los gustos de un arquitecto. Esto tiene que ver con los orígenes de la planeación, los cuales se funden en el llamado “espíritu moderno” de la Ilustración, que cree en el dominio de la realidad por la razón humana y que se basa en los supuestos de la inevitabilidad del progreso y en las leyes del movimiento histórico que siempre conducen hacia adelante (Frieddman, 1986).

La teoría de la planeación moderna se ha desarrollado a partir de múltiples fuentes - las teorías administrativa, económica, de sistemas, de la información, la cibernética o del control, la antropología, la teoría política y la teoría del desarrollo- por lo que en la realidad constituye un campo interdisciplinario. Su carácter heterogéneo da lugar a una variada y compleja literatura, en la que destacan enfoques, perspectivas y hasta paradigmas; donde además, se tiende a describir de acuerdo a las intencionalidades de la disciplina los elementos que integran el proceso de la planeación.

No obstante, algunas conceptualizaciones permiten crear un marco general para la comprensión de la planeación independiente de la disciplina. Estos vinculan la planeación a acciones que comprenden procedimientos para introducir racionalidad y organización a

las actividades entre sí; lo cual tienen el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos para alcanzar una situación deseable; e involucra el uso eficiente de recursos y medios escasos o limitados.

De acuerdo a Ander-Egg, con la planeación se pretende “fijar cursos de acción con el propósito de alcanzar determinados objetivos, mediante el uso eficiente de los medios. Se trata de hacer que ocurran cosas que, de otro modo, no habían ocurrido, o de crear alternativas, allí donde antes no había nada” (Ander-Egg, 1995: 23). Así, la planeación más que un fin es un medio para la construcción de caminos hacia determinados objetivos. Esto supone la capacidad de controlar el destino, e igualmente, que el futuro tiene un abanico de alternativas como consecuencia de las acciones en el presente.

En esa misma línea, Matus la asume como un intento del hombre por crear su propio futuro y no ser arrastrado por los hechos, aunque su definición pone el acento en la capacidad de la planeación para fijar una dirección y una velocidad al cambio y en los procesos de reflexión implicados. Para este autor:

[...] planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana deciden si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. O sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación. Es la mano invisible que explora posibilidades donde la mano visible es incompetente o no existe (Matus, 1980: 19).

Ya sea por cuestiones del contexto político e ideológico o, quizás, por cuestiones semánticas estrictamente asociadas a usos culturales dominantes, el concepto de planeación es muchas veces igualado al de planificación y, en otras, al de plan<sup>8</sup>. Sin embargo, en realidad se trata de conceptos que hacen referencia a diferentes momentos del mismo fenómeno. La planeación, puede entenderse como el momento inicial del proceso. En este se organiza y diseñan las acciones para el logro de determinados propósitos, expresado en un conjunto de etapas sucesivas, ordenadas de manera lógica y complementaria – generalmente se distinguen cinco etapas: diagnóstico, formulación, ejecución, evaluación y

---

<sup>8</sup> A pesar de las diferencias, en este documento vamos a tomar el término planeación de manera indistinta.

ajuste. El plan, en cambio, es la concreción documental de la organización secuencial de la planeación. Es la herramienta para la toma de decisiones respecto a la situación que se desea alcanzar en el futuro. Finalmente, la planificación es entendida como el ejercicio o la aplicación concreta de la planeación (Hernández, s/f).

Cuando ha sido aplicada a la sociedad, la planeación aparece como una forma particular de llevar a la práctica un determinado proyecto político; es decir, un conjunto de creencias, intereses, concepciones de mundo y representaciones sobre el tipo de sociedad que se desea lograr o mantener. Viviescas es bastante claro en este aspecto. Según este autor:

“[la] Implementación de la planeación siempre se está ejerciendo el poder, pues a través de él se está incidiendo de manera decisiva en el tipo de sociedad que se contribuye a construir. Así que cuando hablamos de planeación, nos referimos a un despliegue de pensamiento y discusión que permite la expresión, en ese ámbito de decisiones sobre la sociedad” (Viviescas, 2001: 121).

En ese contexto, el Estado ha jugado un rol central (Friedmann, 1988). Este aparece como la voluntad política que le confiere o niega legitimidad al proceso de planeación, lo cual se fundamenta en la idea de que el Estado actúa en coincidencia con los más altos propósitos de la sociedad (Pichardo, 1997). En la medida que este funciona como un selector de demandas y proveedor de servicios

Por parte del Estado, el uso de la planeación se asume generalmente como una tecnología de anticipación de la acción política en materia social o económica (Miklos, 1998 en Hernández s/f: 8). En este marco, el plan ha apuntado por lo general a la fijación de un conjunto de objetivos plurianuales, prioritarios y coherentes entre sí, que buscan orientar a los agentes económicos, además de constituirse en el marco axiológico en el cual se inscribe las acciones públicas. Por su parte, la actividad de la planeación ha consistido principalmente en reducir la incertidumbre de futuro a través del control de los principales factores del desarrollo; la incoherencia entre distintas políticas sectoriales y sus objetivos, con el fin de armonizar y coordinar el proceso de desarrollo (Roth, 2002: 79-80).

### *La planeación participativa*

La planeación participativa es un esfuerzo teórico y práctico por superar esquemas de la gestión pública que en su momento se apoyaron en lecturas tecnocráticas de la sociedad y que terminaron por privilegiar el saber técnico en los procesos de cambio social (Velásquez y Gonzales, 2003: 65). Se trata de cuestionamientos que provienen de distintas direcciones, ligados al cambio de paradigmas conceptuales y contextos sociopolíticos en los cuales la planeación se ha desarrollado.

Según Betancourt (2001) y Roth (2003) este fenómeno puede ubicarse, por un lado, dentro de la macro tendencia que apela por la intervención de la sociedad en los asuntos públicos; por otro, principalmente en la necesidad de encontrar modelos que respondan mejor a las realidades complejas que enfrentan las entidades públicas en el desarrollo de sus funciones. Como sostiene Viviescas:

En la actualidad se puede constatar que si los planificadores no asumen –se integran, aprenden y manejan– el intercambio de saberes con los pobladores se está quedando por fuera de los contextos. La participación así considerada es entonces un elemento metodológico que tiene sentido en la medida en que demuestre que la Planeación, con su utilización, se hace mejor: más extendida e integral, más contundente y eficaz, más potente e incluyente, más expedita y sostenible, más crítica pero también más asertiva, más justa y democrática. Debe evidenciarse que abrir espacios y canales de participación es una opción política y cultural que contribuye a cualificar la Planeación como disciplina y como instancia social y, por ende, lleva a alcanzar niveles más amplios y profundos de reflexión como de concretización de las diferentes formas de individuales y colectivas en el territorio (Viviescas, 2001).

La construcción de visiones compartidas de futuro, mediante la articulación de actores ubicados en diferentes estructuras de la escala social, es vista igualmente como una relación que ofrece oportunidades para avanzar en el logro de la consecución del desarrollo, principalmente en el escenario local. Como argumenta Velásquez, el desarrollo local exige “actores del desarrollo” capaces de negociar su cooperación en la perspectiva de definir escenarios de futuro, lo cual forma el margo general para la planeación y ejecución de acciones destinadas a mejorar la calidad de vida de habitantes locales, y pasa necesariamente por confrontar sus lecturas de la realidad, así como sus intereses y proyectos para producir una amalgama que logre interpretar genuinamente la diversidad social, política y cultural de los actores (Velásquez, 2006: 179).

El sentido de que un conjunto heterogéneo de actores y fuerzas sociales participe en la determinación de propuestas, puede entenderse igualmente como un esfuerzo concertado para concretar el interés colectivo (Viviescas, 2001). Igualmente, el hecho que la planeación acepte la concurrencia de actores con intereses legítimos en la discusión y priorización de un imaginario de futuro, significa el reconocimiento de su razón política, más allá de su carácter técnico. La planeación participativa es igualmente vista como un escenario para la creación de confianza entre ciudadanos y gobiernos, que puede ser un instrumento eficaz de gobernabilidad.

Como sostiene Roth, la planeación moderna apela a que el plan debe transformarse en un lugar privilegiado para la concertación y la evaluación de las escogencia y prioridades públicas. Debe concebirse como una herramienta prospectiva para anticipar las evoluciones y también como un lugar de intercambio y diálogo (Roth, 2003: 85). En esa medida:

La planeación participativa es a la vez proceso y escenario. Como proceso comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas. Es, en consecuencia, un proceso y un escenario eminentemente político que enlaza medios y fines, presente y futuro, problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción (Velásquez y Gonzales, 2003: 66).

#### *Los llamados a “otro desarrollo” y la planeación participativa*

El viraje de la planeación hacia un esquema participativo también ha recibido influencias de la práctica del desarrollo. Los matices en este cambio de orientación son más perceptibles en los países del Sur global y derivan de la revisión crítica de la idea convencional del desarrollo -su entendimiento como progreso lineal sin límites (Quijano, 2000)- por parte de una serie de posturas que colocaron sobre la mesa sus inconformidades con la capacidad de este para dar satisfacción a diversos imperativos relacionados con el bienestar humano (Unceta, 2009).

Estas posturas críticas y heterodoxas no lograron afectar su núcleo conceptual –que para lograr el desarrollo es necesario el crecimiento económico- pero plantearon reclamos



bastante concretos en el terreno de lo social y ambiental, que lograron posicionar en el imaginario de los agentes del desarrollo contemplar una variedad de dimensiones de la existencia social –además de lo material- para alcanzar el anhelado bienestar (Unceta, 2009; Gudynas y Acosta, 2011). Esta revisión explica las muchas identidades y apellidos del desarrollo: necesidades básicas, sostenible, humano, a escala humana, nuevo orden internacional, codesarrollo, etno-desarrollo, indígena... o en su conjunto, simplemente alternativo.

La planeación es afectada por estas posturas en la medida que este conjunto de técnicas constituye la estrategia de conocimiento indispensable para alcanzar la meta del progreso<sup>9</sup>.

Ahora bien, es preciso puntualizar que la influencia de los desarrollos alternativos en el viraje de la planeación hacia un esquema democrático se encuentra mediada por dos consideraciones. Por un lado, que en el diseño de metas colectivas –el ejercicio de planeación- las reflexiones no se limiten solo al diseño y organización de acciones para el logro de objetivos y que el bienestar se considere como algo más que la simple satisfacción de carencias –entiéndase proveer servicios públicos. Por otro, que la participación ciudadana es una de esas dimensiones necesarias para que el desarrollo ‘finalmente funcione. Algunas de estas nociones no hablan de planeación de manera directa, pero se equipara con nociones como construcción de lo público o proyecto político lo cual también alude a la definición de metas de manera colectiva. Veamos.

Dentro de este conjunto de visiones críticas, son las posturas que se encuadran dentro de lo que se denomina como “desarrollo humano”, las que más resaltan la necesidad de tener en cuenta el papel que desempeñan los derechos políticos en los procesos de desarrollo. Entre ellos, la libertad para participar de escrutinios, pero especialmente, la garantía de participación en debates públicos con posibilidad de dialogar, discernir, elegir, criticar. En general, conceptos como democracia participativa,

---

<sup>9</sup> En efecto, para los países del “Tercer Mundo” la planeación no es solamente un instrumento para guiar las decisiones de la política estatal (Betancourt, 2001), también representa la “esperanza” de los países pobres para moverse de manera más o menos fácil a lo largo del camino del progreso y transformarse en sociedades económicamente avanzadas (Unceta, 2009: 8)

participación ciudadana y construcción de lo público, son reclamados por esta postura como parte de aquellas dimensiones de la existencia social necesarias dentro de las estrategias de cambio social.

Tal vez la conceptualización más importante en este ámbito, es la del “desarrollo como libertad” elaborada por el economista Amartya Sen. Esta se caracteriza por ubicar al bienestar del ser humano como el fin esencial del desarrollo y asumir que solo a partir de la acción de las personas y de la potenciación de sus capacidades es posible alcanzar dicha meta. En otras palabras, que “el desarrollo depende totalmente de la libre agencia de los individuos” (Sen, 2000: 20). Lo que propone Sen consiste en entender al desarrollo como un proceso de expansión de libertades; es decir, un esfuerzo dirigido a crear un entorno en el que se garanticen derechos y oportunidades reales a las personas. Estas libertades son básicamente “medios” que permiten potenciar su capacidad de agencia para que consigan a través de su propia iniciativa niveles altos de calidad vida y bienestar de acuerdo a sus deseos y expectativas. Se identifican cinco determinantes que contribuyen a mejorar la capacidad general de las personas, todos ellos en una relación de interdependencia: “1) las libertades políticas, 2) los servicios económicos, 3) las oportunidades sociales. 4) las garantías de transparencia y 5) la seguridad protectora”<sup>10</sup>.

La propuesta de Sen ha recibido gran aceptación de parte del *establishment económico internacional*, por la importancia que otorga a la iniciativa individual en el proceso de desarrollo, que se ajusta a las ideas Neoliberales de dejar cada vez más a la libre agencia el suministro de servicios sociales (Pedradas, 2006). No obstante, estos razonamientos también han sido recibidos con beneplácito por algunas corrientes políticas que abogan por procesos de profundización democrática. Esto último, por el valor que el enfoque de las libertades le concede a los derechos políticos en la generación de

---

<sup>10</sup> *los servicios económicos* -asociados con la distribución de la riqueza y entendidos como la garantía de oportunidades a los individuos para disfrutar de recursos económicos y prosperar; *libertades políticas*, se refiere a las garantías de participación de las personas en un sistema democrático; *las oportunidades sociales*, que refiere a todos aquellos servicios de carácter público que ofrece una sociedad para la mejora personal de sus integrantes (educación, salud, vivienda, servicios públicos); *las garantías de transparencia*, asociado al grado de confianza de las relaciones sociales –acceso a la información o ejercicio de control sobre entidades públicas y privadas; *la seguridad protectora*, protección social contra cambios económicos que puedan llegara a afectar negativamente la vida de las personas: seguros, instituciones benéficas (Sen, 2000: 20).

capacidades para mejorar las condiciones de vida de las personas. En efecto, para este enfoque, las libertades políticas y el desarrollo social va más allá de una relación constitutiva, en la medida que a través de la libertad para participar en las decisiones sociales y en la elaboración de decisiones públicas se impulsa el progreso de las otras libertades (Sen, 2000)<sup>11</sup>.

En esa misma orientación, otro enfoque influyente -especialmente en América Latina- es el llamado “Desarrollo a Escala Humana”, elaborado por Manfred A. Max-Neef. Al igual que el enfoque de Amartya Sen, considera que el desarrollo se refiere principalmente a las personas y no a los objetos, aunque la matriz de los planteamientos de Max Neef no son las libertades sino las “necesidades humanas fundamentales”. En este enfoque, las necesidades no se circunscriben únicamente al ámbito de la carencia, también pueden ser consideradas como una potencialidad “en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas [...] y, más aun, pueden llegar a ser recursos (Max-Neef et al, 1986: 34).

La participación en este caso se asume como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas. Es decir, se la mira como un proceso autónomo donde los individuos toman parte sobre la base de decisiones fundadas en lecturas propias de la realidad y en sus propios intereses y posibilidades. Esto asigna rasgos opuestos a la noción manejada por la idea tradicional de desarrollo que asocia participación con incorporación pasiva de sujetos en estrategias de capacitación y promoción popular. Por otro lado, esta perspectiva reconoce que los objetivos que persiguen las personas no necesariamente apuntan a lograr una integración social, pues también pueden dirigirse a transformar el orden vigente mediante la introducción de cambios que modifiquen las reglas de juego<sup>12</sup>.

Finalmente, el Desarrollo a Escala Humana otorga gran importancia a la articulación orgánica con diferentes ambientes o escalas que integran la realidad de las

---

<sup>11</sup> Para una lectura similar sobre la relación entre participación ciudadana y ampliación de derechos sociales ver: (Dagnino, 2007).

<sup>12</sup> Esta perspectiva de la participación que asumen las críticas al desarrollo pueden verse en: (Velázquez y Gonzales, 2003)

personas, como factor indispensables para lograr el desarrollo integral. De esa manera, se hace un llamado a tener en cuenta cómo influye en el desarrollo humano los acoples entre naturaleza y la tecnología, los procesos globales con los comportamientos locales, los personal con lo social, la planeación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado. Igualmente, hay una preferencia por incentivar el diálogo y la integración efectiva como potencializador de la convivencia solidaria, favorable para el logro de propósitos en común enfocados en su realidad y entorno directo (Max-Neff, 1993: 30).

Como plantea Max Neef en uno de sus trabajos:

Necesidades humanas, auto dependencia y articulaciones orgánicas, son los pilares fundamentales que sustentan el Desarrollo a Escala Humana. Pero para servir su propósito sustentador deben, a su vez, apoyarse sobre una base sólida. Esa base se construye a partir del protagonismo real de las personas, como consecuencia de privilegiar tanto la diversidad como la autonomía de espacios en que el protagonismo sea realmente posible [...] [en ese sentido] El Desarrollo a Escala Humana apunta hacia una necesaria profundización democrática. Al facilitar una práctica democrática más directa y participativa puede contribuir a revertir el rol tradicionalmente semi-paternalista del Estado latinoamericano, un rol estimulador de soluciones creativas que emanen desde abajo hacia arriba y resulten, por lo tanto, más congruentes con las aspiraciones reales de las personas (Max-Neef, 1993: 31).

Como deja entrever el enfoque, uno de sus pilares apunta hacia el fortalecimiento de la capacidad de la propia sociedad civil para movilizarse y adecuar el orden político a los proyectos de los diversos y heterogéneos sujetos sociales que la componen. Desde esta perspectiva, el protagonismo de estos espacios “locales, micro-organizacionales y la multiplicidad de matrices culturales” resultan decisivos “para articular proyectos que expandan la autonomía [...] y socialicen de manera más equitativa los frutos del desarrollo económico” (Max-Neef, 1993: 33). Como agrega más adelante:

Compartimos en este sentido la idea de que, para evitar la atomización y la exclusión, sea en lo político, en lo social o en lo cultural, es imprescindible generar nuevas formas de concebir y practicar la política. [Esto requiere] [...] por parte del Estado, nuevos mecanismos institucionales *capaces de conciliar participación con heterogeneidad*, formas más activas de representatividad y mayor receptividad en cada una de las instancias públicas (Max-Neef, 1993: 33).

Otras perspectivas como la del “Desarrollo Local” incorporan muchos elementos del “Desarrollo Humano”, lo cual se releja tanto en sus herramientas de análisis como en su

práctica. Sin embargo, otorgan más claridad a la forma como se articula la participación ciudadana en los procesos de desarrollo y el papel que cumple la planeación en la fijación de metas colectivas (Di pietro, 2001). Esta perspectiva privilegia al ámbito local como el lugar predilecto de las estrategias del desarrollo y considera que este se logra al aprovechar los recursos disponibles y la potenciación de las energías sociales en un territorio. Al igual que las perspectivas anteriores, hacen énfasis en que el desarrollo depende de la libre agencia, pero no refiere a individuos sino a actores sociales ubicados en diferentes lugares de la estructura social y a la importancia que estos construyan visiones compartidas de territorio. Se considera que el desarrollo al tratarse de un esfuerzo convergente no está libre de tensiones y conflictos. Por ello hacen hincapié en la necesidad de actores del desarrollo capaces de negociar su cooperación en la perspectiva de definir escenarios de futuro, lo que pasa necesariamente por confrontar sus lecturas de la realidad, así como sus intereses y proyectos, lo cual forma el marco general de la planeación (Di pietro, 2001; Velásquez, 2006).

Para esta perspectiva, el desarrollo es esencialmente participativo, pues se encuentra estrechado por nociones como diversidad social y cultural, pluralismo en la acción colectiva y compromiso explícito de individuos y grupos con los asuntos públicos. En este contexto el papel de la planeación producir una amalgama que logre interpretar en la unidad de propósitos, la diversidad social, política y cultural de los actores en cuestión (Velásquez, 2006: 179; Gallicchio, 2006).

Por otro lado, estos enfoques de “desarrollo alternativo” han influido para que en los ejercicios de planeación, el análisis de las problemáticas y el diseño de metas de bienestar incorporen el uso de “epistemologías locales” (Gow, 2009; Viecó). En otras palabras, que la planeación no solo incorpore los intereses de los distintos actores involucrados sino también las formas de conocer y analizar las realidad propias de cada comunidad.

A este enfoque algunos lo conocen como “desarrollo indígena” o “planeación indígena”. De acuerdo a Brohman, es un llamado a la emancipación intelectual de los paradigmas de desarrollo occidental y a la generación de nuevas formas de desarrollo

basadas en el conocimiento y las necesidades de la población local (Brohman, 1996 en Gow, 2009: 114).

Como algunos autores señalan, estos ejercicios proponen una planeación en escenarios de interculturalidad. En otras palabras, la planeación requiere una relación dialógica entre saberes inscritos en las tradiciones culturales de las comunidades con procedimientos y técnicas del espacio de la modernidad. Esto da lugar a una planeación más matizada, en ocasiones menos rígida, donde se ponen en juego métodos y técnicas de conocer ancladas en la tradición, con las formas de conocer y analizar la realidad del mundo del desarrollo. Además, por el contexto plural en que tiene lugar, no puede precisarse un método y una técnica única para su realización, por lo que no puede esperarse que exista un modelo que escriba paso a paso como debe realizarse: la planeación siempre será distinta (Etnias y Política, 2006: 3).

Como se observa en algunos análisis, la visión creativa de estos ejercicios representa una oportunidad para subvertir las ideas convencionales sobre desarrollo, ya que dichos ejercicios se mueven más allá de la “obsesión miope” relacionada con el alivio a la pobreza que ha rodeado tradicionalmente a la práctica de la planeación (Gow, 2009: 17, 263, 263). En efecto, este tipo de planeación ofrece una estrategia a largo plazo que no se plantea como meta propiamente superar limitaciones económicas o materiales; estos temas se encuentran presentes, pero se intenta “estructurar propuestas a partir de preguntas que son fundamentales en el sentido de garantizar la reproducción cultural y territorial de un pueblo” (Etnias y Cultura: 2009: 2).

Por su puesto, esta forma híbrida de planeación no se encuentra exenta de tensiones, pues se trata de armonizar concepciones con objetivos distintos de vida y sociedad (Vieco, 2010:139). Además, hacer “desarrollo” de esta manera puede tener los mismos inconvenientes que la planeación tradicional. Según Gow, puede caer en la misma suposición de que existe una cierta relación causal entre el plan y su implementación; en una excesiva complejidad y detalle; en intentar imponer una versión única de la realidad, que resalta e ignora elementos aún a expensas de la historia y cultura locales, entre otros... Pero, más allá de eso según Gow, también puede ser subversivo si las acciones

emprendidas amenazan las bases del statu quo. Sus efectos e implicaciones en el largo plazo pueden buscar ampliar el espacio político y cambiar el equilibrio de poder en lo local o regional (Gow, 2009:263).

En la actualidad, los múltiples experimentos de planeación participativa, tanto los implementados desde el Estado como del lado de la sociedad civil apelan a elementos recalcando unos elementos más que otros. En esa medida, no solo se demanda que los planes se conciban como espacios de concertación y definición de prioridades públicas; se reclama igualmente que el diseño de metas o futuros posibles le asignen un papel de primer orden el logro del bienestar de las personas; es decir que este se encuentre acorde a sus deseos y expectativas, pero también que se incorpore las formas de conocer y analizar la realidad de las personas. Este estudio de caso ofrece una oportunidad para explorar estas relaciones.

## **CAPÍTULO II**

### **CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL VALLE DEL PATIA, ORGANIZACIÓN ETNICA Y ANTECEDENTES DE LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN DE VIDA**

Antes de abordar los resultados de la investigación, sin embargo, es importante conocer algunos de los elementos de contexto y antecedentes que enmarcan este estudio de caso. Este capítulo se encuentra dividido en tres partes. En una primera parte se expone de manera breve algunos datos geográficos, demográficos y sociopolíticos del valle del Patía; específicamente de los municipios que hacen parte de la zona de influencia del proyecto que desarrolla CORPOAFRO. Seguidamente se hace un recorrido por el proceso social y político que permite imaginar a las poblaciones negras del país como un grupo étnico, lo cual tiene el propósito de ambientar las circunstancias que rodean la creación de CORPOAFRO y su orientación hacia la construcción del plan de vida. Se hace énfasis principalmente en las características de la legislación que reconoce derechos específicos a la gente negra, mostrando las posibilidades que esta ofrece a la población, así como la manera en que el discurso de la etnicidad ha permitido a sus expresiones organizativas transformarse en una especie de poder local, orientado a influir sobre los temas públicos de sus respectivos territorios. Finalmente, se ofrece una descripción del entorno en que tiene lugar la experiencia de diseño e implementación del plan de vida, enmarcado por estrategias regionales de desarrollo.

#### **El valle del Patía**

##### *Características generales*

El valle del Patía está ubicado al sur occidente de Colombia, entre los ramales central y occidental de la Cordillera de los Andes. Es atravesado de norte a sur por el Río Patía -del que obtiene su nombre- el cual nace en la cordillera central y fluye a lo largo de 360



kilómetros hasta desembocar en el Océano Pacífico (Ortega-Lara et al, 2006: 179)<sup>13</sup>. Las tierras de la parte norte de su cuenca –donde se ubica esta investigación- se conocen como Alto Patía. Geográficamente presenta una gran diversidad en aspectos físicos, donde se alterna el paisaje montañoso de topografía quebrada, con el valle interandino de relieve ondulado que es predominante.

Administrativamente, la geografía del valle del Patía la comparten dos departamentos –en algunos proyectos se le denomina como una región supradepartamental. La parte más extensa de su geografía, ubicada al norte, pertenece al departamento del Cauca y se encuentra dividida en ocho municipios. El sur por su parte, corresponden al departamento de Nariño y está repartido en dos municipalidades. La mayor parte de estos municipios tienen ubicadas sus cabeceras en las zonas elevadas de las dos cordilleras y comparten pequeñas fracciones del valle. A esta morfología solo escapa el municipio de Patía (en el Cauca) cuyo territorio se circunscribe principalmente a las tierras del “plan”, de las cuales abarca la mayoría (Anexo 2, Figura 1: Municipios del Alto Patía)<sup>14</sup>.

El valle geográfico del Patía guarda la misma heterogeneidad social y etnográfica que el resto del país. Utilizando las palabras de Barreto, se puede decir es una “verdadera colcha de retazos [...] compuesta por archipiélagos de poblaciones” (Barreto, 2009: 552) blanco-mestizas pero con un predominio de lo afrodescendiente. La influencia y distribución de estos grupos poblacionales en el territorio ha sido determinada históricamente por las dinámicas de poblamiento y contacto, resultante de distintos procesos: conquista y colonia, apertura de espacios de colonización y modernización (Ussa, 1989; Zuluaga, 1993).

---

<sup>13</sup> En este recorrido, el río corta la cordillera occidental para salir a la llanura del pacífico. Este corte conocido como la Hoz de Minamá es el único caso en el mundo.

<sup>14</sup> Esta denominación es nueva. Hasta hace poco tiempo las tierras surcadas por este río eran denominadas por las comunidades locales como Bajo Patía o simplemente el “plan”. El cambio de denominación está relacionado con un proyecto de agremiación municipal –la Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía (ASOPATIA)- y su influencia en los gobiernos locales, así como en la necesidad de este de evitar ser relacionado con la desembocadura de este río, en la Llanura del Pacífico, que también se conoce como Bajo Patía. CORPOAFRO ha adoptado esa denominación, pero no la delimitación del territorio. La descripción que se realiza en este capítulo se acoge a lo que esta organización concibe como el Alto Patía.

En este lugar tiende a coincidir la ubicación geográfica de los asentamientos con el fenotipo y cultura de sus pobladores. Aunque esta distribución no es rígida, se puede hablar de la existencia de dos áreas culturales delimitadas que se interaccionan y conviven en un proceso activo de mutua influencia. El área cultural blanco-mestiza está asociada con las partes más altas de lado y lado de la cordillera, mientras que el área cultural afrodescendiente se ubica en las tierras planas y de piedemonte, donde se dispersan los asentamientos (pueblos, caseríos y fincas) que concentran la mayor parte de esta población<sup>15</sup>. Actualmente el valle del Patía alberga 19.000 afrodescendientes (CORPOAFRO, 2004).

En términos ambientales, este valle ha adquirido gran importancia en los últimos años. Los discursos ambientalistas –tanto de instituciones del Estado como de ONGs- han incluido la Cuenca del Río Patía dentro del radio de influencia de lo que se conoce como el Macizo Colombiano; una extensa zona entre los departamentos de Cauca, Nariño, Putumayo, Huila y Tolima, de gran valor estratégico para el país por su “incalculable valor biótico, climático, hídrico y cultural”. Es tal su importancia que en 1986 la UNESCO la declaró reserva de biósfera. En su vasto territorio nacen los principales ríos del país, como el Magdalena, el Cauca, el Caquetá y el Patía, cuyas aguas abastecen a aproximadamente el 70% de la población colombiana (Barreto, 2009: 252). Además, estudios recientes han destacado la importancia del río Patía para la supervivencia de la vida marina de las aguas del Océano Pacífico (Ortega Lara et al, 2006). Todos estos hechos “atribuyen a esta región una extrema importancia geopolítica” (Barreto, 2009: 552).

Sin embargo, dejando a un lado el río, las tierras planas de su cuenca carecen de esta importancia. Además de que una buena parte son desérticas (el 15% y principalmente en el extremo sur) su morfología agraria es dominada por grandes haciendas que están dedicadas a la ganadería y en menor medida a la agricultura; actividades que sustentan la economía de la región. Como es regla en las zonas de latifundio, en el valle del Patía la concentración de grandes extensiones de tierra en pocas manos contrasta con las minúsculas y numerosas

---

<sup>15</sup> El historiador Francisco Zuluaga hace una delimitación mucho más específica. Desde su punto de vista, “el área cultural del Patía [...] en las condiciones actuales, corresponde al área plana de las hoyas hidrográficas del Patía y Güachicono, entre Piedrasentada y el Río Mayo” (Zuluaga citado en Ussa, 1989:59).

propiedades que cubren una pequeña extensión. Aunque según datos manejados por el INCODER<sup>16</sup> (2005), en la última década se han presentado modificaciones positivas en el acceso a la propiedad de la tierra, la concentración sigue siendo alta. El rango del índice Ginni va de 0.688 a 0.799<sup>17</sup>.

La concentración de la tierra tiene su correlato en datos sobre Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>18</sup> y en los del Índice de Condiciones de Vida Rural (ICVR)<sup>19</sup>. Estas carencias varían de un municipio a otro (INCODER, 2005) dependiendo de su cercanía con la Carretera Panamericana, que en este caso actúa como una especie de condicionante en cuanto a desarrollo en términos de necesidades básicas<sup>20</sup>. Así, en la zona del Alto Patía el territorio que evidencia las mejores cifras es el municipio de Patía –al que cruza la troncal de norte a sur- mientras que el resto de municipios muestran niveles preocupantes y altos de calidad de vida, especialmente en sus zonas rurales.

Pero no solo el dinamismo económico derivado de la cercanía con esta troncal parece estar relacionado con esta disparidad. También deben considerarse la calidad de la gestión de las administraciones locales, así como al influjo de algunas expresiones organizativas. El papel la organización social en el mejoramiento de la calidad de vida no es algo desconocido y ciertamente esta región ha contado con experiencias bastante interesantes, tanto de las que se caracterizan por el auto emprendimiento, como aquellas más disruptivas dirigidas a presionar a las administraciones de gobierno por determinados servicios sociales. Estas expresiones no han contado con un desarrollo similar en el

---

<sup>16</sup> Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

<sup>17</sup> El índice de Ginni es calculado por Instituto Geográfico Agustín Codazzi. La variación del índice es de 0 a 1, significando con éstos valores el grado de concentración de la tierra, a mayor valor mayor concentración de la tierra.

<sup>18</sup> Este índice identifica la proporción de personas y/o hogares que tienen insatisfecha alguna (una o más) de las necesidades definidas como básicas para subsistir en la sociedad a la cual pertenece el hogar. Capta condiciones de infraestructura y se complementa con indicadores de dependencia económica y asistencia escolar. Datos del 2005 registran que solo el municipio de Patía se encuentra con niveles medios de NBI, mientras que el resto evidencian niveles con un rango alto -55,57 – 76,74- y muy alto 76-75 – 100,00 (INCODER, 2005).

<sup>19</sup> Este mide las condiciones del hogar. En este caso, si el ICVR aumenta son mejores las condiciones de vida del hogar, es decir, los valores más altos representan a los municipios con condiciones de vida rural mejor. En este caso la tendencia es similar. Patía tiene los valores más altos.

<sup>20</sup> Esta particularidad ha sido notada en otros municipios que están ubicados en la parte de centro y norte del departamento del Cauca (D'abbraccio, 2003).

territorio; es decir, los municipios que conforman este valle no cuenta con la misma densidad organizativa, siendo más evidente la influencia de estas en unos más que en otros.

Estas iniciativas no se han circunscrito completamente a los territorios municipales. De hecho, en ciertos periodos algunos procesos reivindicativos han traspasado las fronteras municipales, tejiendo redes de solidaridad locales que han llegado a adquirir una connotación regional (Jojó y Riascos, 2009). Este fenómeno comenzó a ser visible especialmente desde la década del ochenta y dejó un importante legado: la configuración de nuevos escenarios para la discusión de temas públicos a nivel local y el reconocimiento de las organizaciones como interlocutores políticamente válidos frente a los gobiernos municipales (Jojó, y Riascos 2009: 70).

### **El proceso organizativo de comunidades negras y el surgimiento de CORPOAFRO como estructura organizativa regional**

Algo característico de las expresiones organizativas en el valle del Patía ha sido su pluralidad; es decir, un involucramiento conjunto de población negra y mestiza. Estas acciones han jugado un papel importante en la vida política regional. Si se mira este proceso desde su llegada a este territorio en el siglo XVIII, se pueden caracterizar diferentes formas de agencia para la expresión de intereses, así como la configuración de agendas políticas alrededor de distintas identidades colectivas (Jojó y Riascos, 2009)<sup>21</sup>. Así, las luchas y proyectos emprendidos por estos dos sectores sociales se han articulado históricamente desde figuras como soldado, ciudadano, campesino, habitante urbano, educador, entre otras; es decir, más allá de demandas puntuales en nombre de su condición o especificidad racial o cultural.

---

<sup>21</sup> Si tomamos solo el accionar político de esta población, destaca por ejemplo: su respuesta a la subalternización como esclavizados en el Periodo Colonial, que se expresó –entre otras- en innumerables acciones de cimarronaje. Estos episodios se suman a “uno de los capítulos más dramáticos y heroicos de las dinámicas organizativas del negro en la ahora Colombia” (Restrepo, 2005: 215). Igualmente, cumplió un importante papel militar como soldado en la gesta independentista y en las posteriores guerras civiles de mediados del XIX y principios del XX (Zuluaga, 1993). En este siglo se abrió paso hacia espacios más institucionalizados para la expresión de intereses, como los partidos políticos –especialmente al Liberal; pero también muchas personas se adhirieron a instancias de participación promovidas por el Estado, especialmente en los años 70, que serían fundamentales para el surgimiento de expresiones organizativas autónomas en las siguientes dos décadas (Jojó y Riascos, 2009).

Este hecho cambia significativamente en los años noventa con el reconocimiento jurídico y político de la población negra como un grupo étnico. La etnicidad no solo provocó un replanteamiento identitario de la gente negra, sino también una transformación de los discursos dentro las formas de organización. En el valle del Patía, este hecho no modificó la solidaridad organizativa de estos grupos sociales. Sin embargo, el discurso de la etnicidad negra comienza a ocupar espacio en las negociaciones de cualquier naturaleza, afectando especialmente la relación con los gobiernos locales, ya que de ahí en adelante, el tratamiento de los asuntos de interés para esta población es mediado por una dimensión étnica.

#### *La configuración de un sujeto étnico negro*

Como ha sido resaltado ampliamente, el reconocimiento de la etnicidad negra cambió significativamente el discurso y activismo político de estas poblaciones en el país. Un factor determinante para la consolidación de este nuevo referente político, fue el reconocimiento constitucional del carácter pluriétnico y multicultural de la sociedad. Este hecho, ocurrido a principios de los años noventa inaugura la entrada del Estado colombiano en la onda del multiculturalismo, lo cual sustenta el otorgamiento de derechos específicos a los grupos indígena y negro en este país. Visto de manera general, con la aceptación institucional de Colombia como una sociedad multicultural, se deja atrás el ideario de la nación homogénea y se pasa a una representación de la misma como un conjunto social compuesto por diferentes horizontes culturales.

En Colombia, Agudelo (2004) atribuye la evidencia de la multiculturalidad a tres factores. Destaca por un lado, el renovado interés de algunos sectores de la academia por el estudio de diferentes problemáticas de estas poblaciones (la indígena y negra) en el marco de la sociedad nacional. Igualmente, el contexto de la globalización, específicamente de la ‘emergencia del multiculturalismo como un hecho social global’ en el que las identidades étnico-raciales y culturales toman un protagonismo significativo. Finalmente, a la visibilidad lograda en el espacio público por las poblaciones indígenas y negras a través de procesos de organización y movilización política.

En el caso de las poblaciones negras, la configuración de una identidad étnica tiene lugar en el periodo preconstitucional (finales de los años ochenta y principios de los noventa). Hasta esa época, la expresión de la identidad en términos étnicos no existía, aunque era un hecho social innegable que la gente negra poseía unas particularidades culturales. Como se ha resaltado ampliamente, la manera como se construye esta identidad es un proceso de ubicación política y cultural bastante complejo<sup>22</sup>.

Recurriendo a la perspectiva etnográfica, muchos análisis han propuesto entender la emergencia de este nuevo sujeto étnico como un proceso de producción de comunidad negra<sup>23</sup>.

Específicamente, la etnicidad negra es interpelada por primera vez a finales de los años ochenta en las selvas de la región del Pacífico, por organizaciones de campesinos negros que enfrentan una lucha contra empresas madereras que amenazan con despojarlos de un territorio que históricamente habían considerado como propio, pero que a la luz de las normas del Estado no tenía dueño. Es en esa defensa territorial que se configura el discurso identitario de la alteridad cultural y la estrategia organizativa que imagina a la población negra como un grupo étnico.

Pueden al menos señalarse dos factores que contribuyeron a pensar a esta población campesina negra y posteriormente a la del resto del país, desde una perspectiva étnica. Un primer factor, fue la solidaridad mostrada hacia la causa por actores sociales que hacían presencia en la zona, como grupos misioneros, que venían acompañando y apuntalando la gestación y consolidación de organizaciones indígenas en la zona. Esta población, al igual que los campesinos negros veían como eran amenazados sus espacios de vida en la región,

---

<sup>22</sup> En este trabajo, el concepto de “eticidad negra” lo vamos a entender de acuerdo a la propuesta elaborada por Stuart Hall, quien manifiesta que se es negro no poseer determinados rasgos fenotípicos, sino que se deviene “negro” mediante un proceso de ubicación política y cultural. De igual manera, se considera que “la emergencia y construcción del factor “étnico” y las expresiones organizativas que se apoyan en él son construcciones modernas, resultado de la instrumentalización política de las identidades culturales de algunos sectores de la población, con el propósito de lograr transformar jurídica y políticamente su realidad, y las representaciones sociales que de ellos se construyen en el marco del Estado-nación. No obstante, como instrumento político la “eticidad” es una “estrategia” a la cual se recurre en un momento determinado, de manera manifiesta o latente, para definir “comunidades” políticas y orientar su acción social en el plano institucional, del capital y del Estado” (Hurtado, 2004: 33).

<sup>23</sup> Este proceso ha sido analizado desde diferentes perspectivas. Narrativas interesantes se pueden encontrar en los trabajos elaborados por: Restrepo (2004); Pardo y Álvarez (2004).

pero a diferencia de los últimos, contaban con una incipiente legislación que reconocía dicha territorialidad, además de haberse ganado a pulso el apoyo de algunas instituciones internacionales que apelaban por la adopción de medidas prácticas para salvaguardar la identidad y cultura de estos pueblos, dentro de lo que se contemplaba el derecho al territorio como un elemento esencial. Esta labor misional ayudó a establecer puentes y conexiones entre ambas experiencias, contribuyendo a que los logros y discurso de las organizaciones indígenas sirvieran como referente a las de campesinos negros en su defensa del territorio (Restrepo, 2004: 272; Pardo y Álvarez, 2004: 238).

Un segundo factor que influyó para imaginar a estos campesinos como un grupo étnico, fueron las investigaciones de un sinnúmero de “expertos” que en la década del ochenta trabajaban en la región adelantando proyectos de cooperación técnica. Dichos estudios fueron importantes en la medida que contribuyeron a problematizar la estereotipia social que “pesaba” sobre esta población, al mostrar de manera positiva los modelos productivos y dinámicas sociales de estos campesinos en relación a la preservación de los ecosistemas. La representación de los campesinos como portadores de complejos modelos productivos, que aprovechaban de manera diferencial los frágiles nichos ecosistémicos sin destruirlos, resultó primordial en las narrativas y estrategias organizativas que llevaron a imaginar a estos campesinos negros como un grupo étnico (Restrepo, 2004: 273). En lo fundamental, estas supuestas ‘relaciones armónicas con la naturaleza’ se ajustaban perfectamente a la creciente preocupación mundial –de aquellos años- por la conservación de la vida en el planeta, especialmente en zonas de gran biodiversidad como el Pacífico, así como a la relación entre cultura y conservación –en boga en ese momento y naturalizada hoy- que asume a las culturas vernáculas o distintas de la sociedad mayor como poseedores de una “ética medioambiental” o de ser “ecólogos por naturaleza” (Wade, 2004: 251). En suma, todos estos hechos contribuyeron para que desde estas organizaciones locales se comenzara a demandar del Estado colombiano el reconocimiento de derechos específicos, entre ellos la titulación colectiva de los bosques del Pacífico.

En la coyuntura de la Asamblea Nacional Constituyente del año de 1991 este proceso de etnización pasa de lo local al escenario nacional. Durante este periodo una gran

cantidad de organizaciones locales se movilizan para participar en los debates acerca de los derechos que debería incluirse en la nueva Carta Constitucional. Aunque no cuentan con la misma representatividad que las del Pacífico, se da un primer intento de crear una estructura nacional de diferente orientación. Con ello, en múltiples lugares del país se dan discusiones para definir no solo los candidatos negros a la Asamblea sino también los términos de los derechos para la gente negra del país. A pesar de estos esfuerzos, no fue posible articular una propuesta política en conjunto y fue necesaria la alianza con el sector indígena para llevar la voz de los intereses de la gente negra a la Constituyente.

En los debates de la Asamblea, la inclusión de la población negra como grupo étnico fue una cuestión bastante difícil. La dificultad de este reconocimiento radicó principalmente en que estas no correspondía con facilidad al imaginario antropológico de la alteridad cultural, que en ese momento se encontraba más asociado a lo indígena, en tanto podía demostrar rasgos diferenciadores más evidentes –lenguas, formas de autoridad, adscripciones territoriales más identificables- mientras que la población negra se la veía como parte de la población que había “perdido” su tradición o la había “mezclado”: una población “mestiza” (Wade, 1996 en Rojas, 2004: 159).

Luego de algunas campañas de presión en diferentes partes del país, en aras de poder concretar derechos específicos, se logró incluir a última hora un Artículo Transitorio (AT-55) para proteger los intereses de estas comunidades, el cual ordena la expedición de una ley en el término de dos años. Dada la mayor influencia de las organizaciones campesinas del Pacífico, la futura ley quedó atada geográficamente a este lugar, básicamente para dar curso a las reclamaciones territoriales.

Como puede leerse en su articulado, el impacto principal e inmediato de La Ley 70 de 1993 reside en el reconocimiento de derechos territoriales a la población rural y ribereña de la región del Pacífico. Estos consisten básicamente en la titulación colectiva de tierras – las que han sido ocupadas ancestralmente por estas poblaciones-y en una modalidad de poder local, que perfila a las organizaciones étnico-territoriales como interlocutoras legítimas en las decisiones que afectan a sus comunidades: los Consejos Comunitarios. No obstante, la norma también contempla “mecanismos para la identidad cultural y de los



derechos de las comunidades negras en Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social con el fin de garantizar que [...] obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana” (Cap. 1, Art 1, Ley 70 de 1993).

La Ley 70 o de “Comunidades Negras” fue sancionada en 1993, tras un intenso trabajo con organizaciones locales y regionales.

No sólo por su etiología sino también por los procesos de difusión desprendidos de la misma, la Ley 70 de 1993 deviene en el eje desde el cual se despliegan los esfuerzos organizativos existentes. Vista por muchos sectores como una auténtica conquista de las organizaciones de comunidades negras, la Ley 70 de 1993 empezó a ser difundida masivamente, de forma especial, pero no únicamente, en el Pacífico colombiano. Para difundir los contenidos e implicaciones de la Ley, se organizaron cientos de talleres y se diseñó una infinidad de materiales audiovisuales y escritos. Quienes hasta entonces no habían oído de las organizaciones de comunidad negra, de sus líderes, de su territorio, historia, identidad y prácticas tradicionales, pronto se encontraron frente a este novedoso discurso. Donde no habían sido aún articuladas, surgieron múltiples organizaciones étnico-territoriales o étnico-culturales. De ahí que esta fase pueda ser considerada como la de la pedagogía de la alteridad. La etnización de la comunidad negra devino en un hecho social y político sin precedentes, en una verdad de a puño (Restrepo, 2004: 275).

Los razonamientos de parte de los agentes del Estado para la aprobación de esta ley es un hecho igualmente complejo. Agudelo (2001) ubican su nacimiento a partir de dos lógicas: una relacionada con cuestiones internas al país y otra enmarcada en el contexto de las relaciones internacionales. En la lógica interna, se buscaba legitimar el proceso de renovación democrática al incluir nuevos actores sociales en las dinámicas gubernamentales. En la lógica internacional, se trataba de responder específicamente al llamado de los organismos internacionales que demandaban el respeto de los derechos humanos, de las minorías étnicas, así como la institucionalización de instrumentos de participación ciudadana que permitieran un rol más visible de actores locales en el desarrollo.

Rivas (2000) agrega una tercera lógica. Desde su perspectiva, la Ley 70 no necesariamente surge en el contexto de lo pluriétnico y multicultural, aunque se sustenta a partir de esta premisa, sino mas bien dentro de las relaciones internacionales que se vinculan al manejo ambiental, sobre todo a la conservación de la biodiversidad. De esa

manera, la norma adquiere sentido por las especiales condiciones bióticas que presenta la región del Pacífico y por la importancia estratégica que adquiere para el Estado y el capital como reserva de valor a futuro. En otras palabras, hay una estrecha relación entre Ley 70 y conservación medioambiental, independientemente de que su objeto sea reglamentar la cultura, la educación o lo territorial.

Desde la década del noventa, la Ley 70 ha sido un instrumento jurídico y político que ha permitido a estas poblaciones su incursión en la lógica del estado de derecho (Hurtado, 2000). Sin embargo, no ha existido un ejercicio práctico de este reconocimiento en condiciones similares para el conjunto de la población negra en Colombia (Agudelo, 2004), ambigüedad que se deriva de la doble paternidad territorial y étnica con la que fue construida esta norma (Hoffman, 2002).

Básicamente, la Ley 70 excluye de sus principales aspectos al 70% de la población negra del país que habitan en los centros urbanos y al 73% del total nacional que vive fuera del Pacífico (Urrea, Ramírez y Viáfara, 2004: 224)<sup>24</sup>. Como apunta Hoffman (2002: 291), la ley muestra una enorme distancia entre dos conjuntos socio-demográficos: el de la población negra en general y el de la población negra susceptible de movilizarse para beneficiarse de derechos territoriales.

Esta circunstancia ha repercutido de diversas maneras en la población negra. Por ejemplo, al no disponer de instrumentos políticos concretos, las expresiones organizativas urbanas y de otras regiones, han elaborado formatos de reivindicación distintos a los esquemas de las organizaciones étnico-territoriales, “inventándose otras formas de territorialidad en la cotidianidad, [y] otras formas de ser negro en la ciudad y en la Nación” (Hoffman, 2002: 300). Por otro lado, esto también ha contribuido a que la difusión de la Ley 70 no haya sido el catalizador de todos los procesos reivindicativos. En el caso del valle del Patía por ejemplo, el surgimiento de una expresión organizativa que apele a un discurso étnico-cultural es reciente.

---

<sup>24</sup> Según proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) los afrocolombianos representan el 18,1% (7'800.869 personas) del total de la población colombiana (43'035.394 habitantes a 30 de junio del 2001). De la población urbana colombiana el 17,6% (5'417.612 personas) son afrocolombianos y de la rural el 19,4% (2'383.257 personas) (Urrea, Ramírez y Viáfara, 2004: 224).

La primera organización con esta orientación es CORPOAFO. Específicamente, CORPOAFRO es un proyecto de articulación organizativa regional –u Organización de Segundo Grado- que aglutina las expresiones organizativas de población negra de los municipios de la Cuenca Alta del río Patía (Jojó y Riascos, 2009). Esta nace como parte de un proyecto más amplio, que busca fortalecer el proceso organizativo étnico en la parte andina del departamento del Cauca, a partir de la creación de espacios para el diálogo y la concertación entre las organizaciones de base y los gobiernos locales u otra dependencia del Estado, que permitan a las comunidades influir en la toma de decisiones respecto a los territorios donde viven. Así, la aspiración de fondo de este proyecto es forjar desde las bases procesos tendientes a mejorar la calidad de vida de la población afrodescendiente, mediado por la generación concertada de políticas (UOAFROC, 2005).

Un elemento fundamental de esta apuesta, es la reproducción en la parte andina de los espacios comunitarios que establece la Ley 70 para la toma de decisiones en las tierras de titulación colectiva: los Consejos Comunitarios. Dentro de esta estrategia son validados como el sistema de “gobierno propio” del pueblo afrodescendiente. Desde el año 2002 se ha avanzado en la consolidación de estos espacios organizativos en las zonas con población afrodescendientes del departamento, así como de los “órganos sociopolíticos” que los aglutinan, los Consejos Mayores.

La Corporación Consejo Comunitario de Organizaciones de Base de la Cuenca alta del Río Patía –CORPOAFRO- nace en el 2003. Inicialmente agrupó a “6 Consejos Comunitarios y 12 Organizaciones. Hoy [...] cuenta con 14 Consejos Comunitarios establecidos, 2 en proceso de conformación y 46 organizaciones de base que realizan acciones sociales, políticas, económicas, culturales, ambientales y étnicas territoriales” (CORPOAFRO, 2006).

La herramienta principal que CORPOAFRO ha definido para influir en el proceso de toma de decisiones es el plan de vida. Este proyecto tomó forma en el 2004, en el marco de las estrategias de desarrollo que emprendieron de manera simultánea en el territorio la Unión Europea y el gobierno Nacional. Las características de este proceso se presentan a continuación

## **Las estrategias de desarrollo y paz de la Unión Europea y el Gobierno Nacional en la región del Alto Patía**

Tanto el II Laboratorio de Paz (II LP) de la Unión Europea como el Programa Paz y Desarrollo de la Presidencia de la República, surgen con la intención de desactivar las causas detonantes del conflicto en las regiones más afectadas por la violencia, enfatizando en la búsqueda de alternativas de paz con la sociedad civil y en la promoción de programas de desarrollo alternativo.

### *Las propuestas alternativas de paz*

La concepción de paz y enfoque de resolución del conflicto se sustenta en tres elementos. En primer lugar, la creencia en la importancia de descentralizar la resolución del conflicto armado, construyendo caminos alternativos desde las regiones. Este postulado se fundamenta en la dificultad que han tenido los procesos nacionales de paz, pero principalmente en que nada impide que acuerdos desde las regiones sean alcanzados. Un segundo elemento, parte de una lectura política del conflicto que define factores como pobreza, exclusión social, económica y política, como causas estructurales de la violencia. Desde esta perspectiva, el conflicto armado es en gran medida una manifestación del modelo de desarrollo que durante décadas se ha puesto en marcha en Colombia, caracterizado por ser esencialmente extractivo, exclusivista y generador de pobreza e inequidad. En otras palabras, hay un claro “vínculo entre violencia y pobreza, y entre paz y desarrollo”, por ello, la forma de incidir sobre los elementos estructurales que sustentan la guerra es idear y construir modelos diferentes y alternativos de desarrollo, más participativos, inclusivos y equitativos<sup>25</sup>. Finalmente, los LP conciben que la consecución de la paz es un proceso que no solo debe involucrar a los líderes de la insurgencia y el Estado, sino a las comunidades que han sufrido el conflicto. Consecuente con esta filosofía,

---

<sup>25</sup> Como sostiene Barreto, la consideración sobre la existencia de “un círculo vicioso entre pobreza y violencia, y entre paz y desarrollo”, deja entrever que los LP además de una propuesta de paz son también una propuesta de desarrollo, por esa razón, la implementación de proyectos productivos juega un rol esencial dentro de sus objetivos (Barreto, 2009: 559).

los laboratorios proponen construir plataformas sociales con los sectores históricamente marginados (campesinos, comunidades indígenas, afrocolombianos, mujeres, jóvenes etc.) alentándolos y ayudándolos a construir propuestas económicas, sociales y políticas que contribuyan a desactivar las causas que atizan el conflicto armado. Esto involucra no solo el despliegue de recursos en pro de un desarrollo “socio-económico sostenible”, sino también recursos para el fortalecimiento de la sociedad civil que permita construir sujetos políticos pronos a la paz (Barreto, 2009: 559-560).

El origen de los LP tiene como antecedente en Colombia la experiencia del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), implementado por la Iglesia Católica a fines de la década del noventa y que tuvo como objetivo menguar los niveles de violencia en una región constituida por 29 municipios.

La experiencia exitosa del laboratorio de paz del Magdalena Medio, en términos de empoderamiento social, resistencia civil, generación de desarrollo humano y planteamiento de una propuesta de paz alternativa, hizo que se pensara extender esta iniciativa a otras áreas de Colombia e intentar replicar su filosofía y conceptos en regiones que presentaran escenarios similares de violencia armada, pobreza y exclusión social (Barreto, 2009: 548).

Esa segunda etapa inicia en el año 2002, cuando la UE acoge esta propuesta como su principal herramienta de cooperación técnica y financiera en el país (Tolosa, 2011). Esto ocurre tras la negativa del Parlamento Europeo para apoyar financieramente el “componente social” del Plan Colombia, principalmente por no compartir su enfoque militarista para incidir sobre la guerra en Colombia. Como opina Ó Loingsigh, se supone que los laboratorios son esa contribución: una estrategia propia “europea” en el campo de la cooperación para el desarrollo y la paz opuesta a la política bélica de Estados Unidos (Ó Loingsigh en Tolosa, 2011: 189).

La negociación para implementar una segunda etapa del Laboratorio de Paz comienza en el año 2003, entre la UE, el gobierno nacional y el Banco Mundial. Los territorios de inversión se definen siguiendo un conjunto de criterios políticos y técnicos que toman en cuenta “niveles de pobreza, necesidades básicas, presencia institucional, niveles de violencia y conflicto”, como también “el grado de madurez y desarrollo de

procesos sociales” (Barreto, 2009: 547) o la existencia de una sociedad civil dinámica capaz de involucrarse en la búsqueda de alternativas de paz y desarrollo (Caballero, 2011: 144). Acorde con este conjunto de indicadores y con las prioridades e intereses políticos de la UE y el Estado colombiano, se logra un consenso en torno a tres regiones: Norte de Santander, Oriente Antioqueño y Macizo Colombiano Alto Patía (MAP) entre los departamentos de Cauca y Nariño.

El caso de la elección de este último (MAP) factores adicionales contribuyeron en su elección. Destaca por un lado, los diversos procesos de movilización social y resistencia civil ante el conflicto armado desarrollado por la población –principalmente en los municipios de la región del Macizo Colombiano–; por otro, conexiones ya establecidas entre organizaciones del departamento del Cauca y algunos países europeos a partir de la financiación de proyectos –principalmente con el movimiento indígena. Sin embargo, el elemento crucial fue la formulación del Plan Alternativo, que surgió del acercamiento político de los gobiernos departamentales del sur del país y que en términos prácticos buscó ser una respuesta al tratamiento de la guerra que desde la nación comenzaba a implementarse en estos territorios con el Plan Colombia (Caballero, 2011). Durante el año 2002, los gobernadores de estos departamentos desarrollaron un arduo trabajo para posicionar internacionalmente la propuesta, logrando que la UE tomara en cuenta esta región del país en consideración a las condiciones de elevada violencia y a la complementariedad de los objetivos del Plan Alternativo con los del LP. No obstante, durante la etapa de formulación de los LP y por decisión gubernamental, se estableció ubicar el laboratorio en la zona del Macizo Colombiano y el Alto Patía (Barreto, 2009: 549), un territorio constituido por 26 municipios, con todas las características para implementar un Laboratorio de Paz, pero cuyo marco geográfico no correspondía a lo propuesto en principio por los actores regionales (Anexo 3. Figura 2: División municipal de la región Macizo Colombiano Alto Patía del II Laboratorio de Paz).

Por su parte, el PPD de la Presidencia de la República hace presencia en el territorio meses después de lo haga la UE. Este surge como contrapartida al II LP, aunque

se implementa de manera conjunta utilizando la misma plataforma de funcionamiento<sup>26</sup>. El propósito que aduce el gobierno es principalmente reducir el riesgo de desplazamiento y sus impactos derivados<sup>27</sup>

El Proyecto se basa en las siguientes tres premisas o hipótesis que orientan su estrategia:

- 1) La construcción de activos sociales, económicos y ambientales, contribuye a reducir el riesgo de desplazamiento o a mitigar sus efectos.
- 2) La recuperación de una red de protección social básica y de generación de ingresos para las familias desplazadas en proceso de retorno o reubicación, es un paso vital hacia su estabilización socioeconómica.
- 3) El incremento de la gobernabilidad democrática, centrada en la democracia participativa, previene la violencia y reduce la vulnerabilidad de la población y las instituciones frente al mismo (Segundo Laboratorio de Paz, 2012).

En diciembre de 2008, cuatro años después de que se emprendieran estos programas, los proyectos terminaron su ejecución o se encontraban en proceso de liquidación. No obstante, la región no experimentó un cambio sustancial. De acuerdo a Caballero, estos avanzaron poco en la consecución de los objetivos con los fueron presentados a la opinión pública. De hecho, el papel que desempeñó la UE no fue más allá del de donante de recursos y el gobierno hizo poco para redefinir los términos de relacionamiento Estado-sociedad civil y concibió este programa más como una estrategia de desarrollo; es decir, interesándose en “la inversión en proyectos económicos” y en la “eficiencia institucional” que en apoyar la consolidación de un espacio regional de construcción de experiencias de paz (Caballero, 2011: 160).

Esto fue evidente –según Tolosa- en que el diseño participativo de estas estrategias incorporó a la ciudadanía de manera activa a la ejecución de políticas públicas, pero no en el debate para optar entre diferentes opciones de políticas. El comportamiento que se

---

<sup>26</sup> De esa manera, desde esta se termina coordinando de manera simultánea el IILP y el PPD. En su nivel más alto, la toma de decisiones y direccionamiento político quedó a cargo de un comité directivo regional, compuesto por representantes de los gobiernos de cada departamento y de los municipios, de los gremios económicos, de las organizaciones sociales, de la Iglesia Católica y las comunidades afrocolombianas. En tanto que para su administración, se optó por crear una Entidad Coordinadora Regional (ECR) formada de la “unión temporal” de dos organizaciones representativas de los departamentos de Cauca y Nariño, con orígenes, misiones y objetivos políticos muy distintos: el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y la Asociación de Supradepartamental de Municipios del Alto Patía–Asopatía (Barreto, 2009:547).

<sup>27</sup> La razón de por qué el gobierno toma esta decisión no es muy clara.

esperó de las comunidades fue más bien el de “insertarse” en los programas previamente definidos por los “hacedores” de la política (Tolosa, 2011: 175, 176). De esa manera, temas considerados por las organizaciones sociales como básicos no encontraron espacios para ser tratados con el gobierno nacional. Por fuera quedarían los planteamientos alrededor de la necesidad de redistribución de tierras, sobre sustitución de cultivos, derechos humanos, recursos naturales, entre muchos otros temas. No obstante, arrojaría algunos resultados en términos productivos y de fortalecimiento organizativo.



### **CAPITULO III**

#### **EL PLAN DE VIDA DE LA ORGANIZACION CORPOAFRO Y SU APUESTA DE CONSTRUCCION DE REGIÓN EN LA CUENCA ALTA DEL RIO PATÍA**

CORPOAFRO plantea la construcción del plan de vida para las comunidades afrodescendientes del Valle del Patía, en el marco del Programa Paz y Desarrollo de la Presidencia de la República. Este proyecto tomó forma en el año 2004, cuando el PPD se articuló de manera institucional, temática y geográficamente con el II Laboratorio de Paz cofinanciado por la UE. La propuesta se inscribió en el tercer eje de este programa, orientado a consolidar nuevos espacios y dinámicas de participación ciudadana en los municipios, con el fin de obtener réditos en términos de gobernabilidad. Todo esto – referenciado atrás- se enmarca en el enfoque de resolución del conflicto y concepción de paz, consiste en fortalecer a los actores de la sociedad civil, dotándolos de recursos (metodológicos, monetarios, logísticos etc.) que les permita involucrarse de manera activa en los temas públicos locales y regionales, dado el reconocimiento que, uno de los aspectos problemáticos que permiten apuntalar el conflicto se encuentra en las relaciones excluyentes en el manejo de los asuntos locales.

La forma en que esta organización plantea su proyecto de fortalecimiento organizativo es bastante clara en ese aspecto:

CORPOAFRO cree firmemente en la lucha contra la pobreza en Colombia, la posibilidad de un país equitativo para todas y todos, y en las acciones que eliminen las causas del conflicto armado (marginalidad, exclusión de minorías, etc). En este sentido, el fortalecimiento de la sociedad civil en el conocimiento de sus derechos, dotándola al mismo tiempo de instrumentos reales para que gestionen de forma eficaz su desarrollo a través de procesos participativos, es la base del presente proyecto.

Se pretende además que este proyecto articule diferentes procesos de desarrollo socioeconómico y cultural que se vienen implementando en el sur del Cauca y la región. Adicionalmente el proyecto se enmarca dentro de los programas y políticas del gobierno municipal, departamental y nacional, más concretamente en lo relacionado con las metas del milenio en la lucha contra la pobreza (CORPOAFRO, 2004).

### **La idea de contar con un plan de vida**

La forma como CORPOAFRO planea su propuesta no es gratuita. En gran medida se encuentra influenciada por la orientación de estos programas, especialmente por la apuesta de acercar a gobiernos locales y ciudadanía para la definición de temas públicos utilizando como escenario la planeación. Como veremos, el despliegue de esta forma de participación ciudadana tiene una larga trayectoria en el país, en tanto es la principal herramienta institucional para compartir las decisiones públicas en el ámbito local y compone el repertorio de algunas de las ONG que hacen parte de estos programas de desarrollo y paz. No obstante, la decisión de contar con un plan de vida no se configura en el contexto de estos programas regionales de desarrollo. Estos solamente actúan como una condición de posibilidad para que el proyecto finalmente tome forma y se adopte una metodología participativa para llevarlo a su expresión documental. Veamos.

*“El plan de vida y CORPOAFRO nacen al mismo tiempo”*<sup>28</sup>

Meses antes de que los programas II LP y el PPD se pongan en marcha en la región Macizo Colombiano Alto Patía, COPOAFRO es apenas una idea en discusión. La animan principalmente líderes de organizaciones (la mayoría técnicos y profesores) que participan de manera activa en instancias organizativas del “movimiento social de comunidades negras” a nivel regional y nacional (asistiendo a talleres principalmente) y quienes desde sus espacios organizativos e incluso de trabajo, intentan consolidar el discurso de la reivindicación étnica en el territorio.

Aunque este tema lleva más de una década en la escena nacional, en este lugar no ha sido tomado aún como un referente de organización. Durante estos años se ha entendido principalmente como un “tema cultural” (005, junio 2012) relacionado especialmente con el folclor, pero no tanto con una cuestión que tenga algún potencial político que de margen para defender proyectos de vida y buscar formas alternativas de futuro para los suyos.

En este lugar, de manera distinta a como ocurrió en otras zonas del país y del departamento, el “periodo constitucional”, el T55 o la Ley 70, no fue el catalizador de un

---

<sup>28</sup> (003, junio 2012).

proceso organizativo que tuviera como referente claro el tema de la reivindicación étnica. Ciertamente, la población negra se vinculó a las instancias de participación que abrió el Estado, tanto para la discusión y socialización de los nuevos términos en los que deseaban ser incluidos en la legislación colombiana, y posteriormente, durante el despliegue de los elementos sustantivos del reconocimiento jurídico de la etnicidad negra. Sin embargo, estos esfuerzos quedaron reducidos al municipio de Patía, y en este lugar, a un pequeño sector de la población en el que se encontraban principalmente educadores –la mayoría mujeres- y algunos líderes locales. Como muestran Jojúa y Riascos, parte de esta reacción se debió a que la idea de la etnicidad era un tema novedoso para la gente negra, que no pudo rivalizar con las adscripción a los partidos tradicionales, e igualmente, a que la norma sin el elemento de los derechos territoriales no representaba ningún valor para la gente del lugar (Jojúa y Riascos 2009: 147-149). Aun así, algunas personas que participaron activamente en esta etapa, se vincularían posteriormente a los espacios institucionalizados creados para reglamentar algunos artículos de la Ley 70, e igualmente, mantendrían los vínculos con organizaciones de otras regiones del país, aunque sus actos serían casi anónimos.

Esta situación cambia en el año 2001 cuando se unen los liderazgos de distintas zonas del departamento del Cauca en UAFROC y se emprende la labor de crear Consejos Mayores para fortalecer el proceso organizativo en esta parte del sur del país (Anexo 4, figura 3: Zonas de influencia de UAFROC). Estas estructuras no se forman inmediatamente. En el caso del valle del Patía, el Consejo Mayor se constituye solo hasta la llegada del Programa Paz y Desarrollo al territorio, que actúa como una condición de posibilidad. En ello resulta determinante dos aspectos. Por un lado, el PPD mejora las opciones de participación local en el acceso a recursos al no contemplar los mismos requisitos que la UE para la convocatoria de proyectos; por otro, incentiva la creación de tejido social bajo la premisa de que la interacción de la sociedad civil con la institucionalidad local bajo el principio de democracia participativa, permitiría incrementar la gobernabilidad democrática, y de esa manera reducir la vulnerabilidad de la población frente al desplazamiento. Es específicamente este estímulo a la creación de “activos sociales” en el territorio, el que abre la posibilidad para plantear un proyecto sobre

fortalecimiento organizativo de la población negra con base en la constitución de una estructura organizativa regional<sup>29</sup>.

Este proyecto contempla varias acciones. Entre ellas, la difusión de las potencialidades de la Ley 70 en los diferentes municipios del valle del Patía; la revitalización y valoración de las particularidades culturales de la gente negra como condición de etnicidad; identificación y formación de líderes y lideresas, así como la creación de consejos comunitarios interandinos en diferentes localidades.

Sin embargo, el elemento más importante de este proyecto de fortalecimiento organizativo es la formulación del plan de vida<sup>30</sup>. Esta forma de planeación es contemplada en las reuniones de las organizaciones afrocaucanas como la herramienta más idónea para que las comunidades a través de las organizaciones y consejos comunitarios ganen autonomía y capacidad de gestión en los escenarios de negociación local y regional. Implementar planes de vida es específicamente una propuesta de los liderazgos de población negra del Norte del Cauca, quienes conocen de primera mano el papel que ha jugado esta herramienta para estructurar los objetivos de la lucha del movimiento indígena en visiones políticas del largo alcance. Principalmente, ayudando a dar claridad sobre las metas en dimensiones como la autonomía territorial, fortalecimiento cultural, educación propia, soberanía alimentaria, sistema de salud, gobierno, entre otras; que le ha traído importantes réditos en cuanto a cohesión interna, mejoramiento de calidad de vida, así como reconocimiento de algunas instituciones internacionales que han exaltado la gestión de estos planes como ejemplo de buen gobierno.

Como metodología de planeación, los planes de vida nacieron a principios de los años noventa, pero se dan a conocer públicamente en el año de 1997 en el X Congreso del CRIC<sup>31</sup>, bajo la consigna de “construir nuestro destino desde nuestra propia lógica”, que hacía alusión a la necesidad de plantear una estrategia de “desarrollo propio” acorde con las nociones de bienestar y particularidades culturales de estas comunidades. Su metodología

---

<sup>29</sup> Este hecho resultó determinante, de igual manera, para que las organizaciones de estos municipios que no habían podido acceder a la oferta de recursos del IILP, desde ese momento lo hagan de forma directa y no a través de ONG y otras estructuras organizativas ajenas al territorio que venían manejando estos proyectos.

<sup>30</sup>  
<sup>31</sup> Consejo Regional Indígena del Cauca.

busca construir un documento matizado donde se logre integrar además de preocupaciones materiales, las dimensiones de pensamiento y concepciones de bienestar y vida buena de las personas. De igual manera, más que una preocupación por el desarrollo, ofrece una estrategia a largo plazo enfocada en garantizar la continuidad de un grupo como sociedad. Es justamente por privilegiar la vida antes que el desarrollo que esta herramienta adquiere el nombre de Plan de Vida<sup>32</sup>.

CORPOAFRO lo concibe para articular los esfuerzos de los consejos comunitarios y demás organizaciones hacia objetivos comunes, así como para guiar la generación concertada de políticas en los espacios locales y regionales de toma de decisiones. Como recuerda un líder,

[...] el objetivo era consolidar las iniciativas de las organizaciones de nuestras comunidades [...] [y] que todas esas intenciones tuvieran un solo fin; un solo horizonte: que fuéramos no cada uno por su lado sin una misma dirección para la consolidación del desarrollo. Y es que no estábamos viendo el desarrollo de las comunidades afrodescendientes por separado, por municipios, como de Mercaderes o del Patía o de Balboa o de la Sierra, sino que estamos trabajando al unísono como una sola política de desarrollo de nuestras comunidades (007, junio 2012).

Además, para quienes están al frente de la organización en ese momento, la construcción de una estrategia de desarrollo de largo plazo sustentada en la voz de las comunidades, en sus concepciones de vida buena y conocimiento de sus respectivos entornos, no solo es un elemento que aporta mayor congruencia a la idea de unidad organizativa y étnica que se plantea con CORPOAFRO, sino también una herramienta que permite visibilizar los intereses de la gente negra en las agendas de los gobiernos locales. En efecto, Como recuerda un líder que dinamizó esta propuesta:

[...] como le decía, la necesidad que tuviéramos una visión compartida regional como negros, sin las fronteras políticas y sin las fronteras de los ríos, hizo que nos hermanáramos en CORPOAFRO; pero necesitábamos una herramienta de gestión que permitiera llevar esto a la práctica, un documento que fuera la hoja de ruta, donde estuviesen la visión compartida del desarrollo de la comunidad afro de la Cuenca alta del río Patía [...] Hacía allá apunta el plan de vida. Cuando hablamos del

---

<sup>32</sup> Es también debido a lo alternativo de su propuesta, que dicho enfoque se ha desplazado hacia otros grupos sociales en Colombia, principalmente bajo el auspicio de ONG o de proyectos de cooperación -como en el caso de CORPOAFRO- que han matizado aun más estos ejercicios.

fortalecimiento organizativo de CORPOAFRO, el plan de vida es uno de los referentes [...] Acá en el sur del Cauca, en la zona CORPOAFRO, tenía que haber una zona de desarrollo propio, de defender una idea [...] y porque efectivamente ese plan es diferente a los planes de desarrollo de los municipios, porque es una estrategia que permite que estemos hermanados aun estando en diferentes municipios (003, junio 2012).

Ahora bien, tanto la iniciativa de incidir políticamente en los escenarios del desarrollo local y regional, así como la idea de contar con una herramienta de planeación para articular los esfuerzos es algo que se destila poco a poco en este contexto (entre los años 2001 y 2004). Un hecho a resaltar, es que desde mediados de los años noventa muchos de las personas que posteriormente harán parte de CORPOAFRO venían incorporando a procesos de formación, pero también a ejercicios concretos de planeación, algunos de ellos enmarcados dentro de los espacios participativos que abrió la Ley 70 para el diseño de políticas educativas como socioeconómicas<sup>33</sup>. Destaca por ejemplo, la participación de delegados de esta zona para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo para las Comunidades Afrodescendientes – en las versiones de los años 1998 y 2002-.

Por otro lado, es preciso destacar que esta fue una época de gran agitación política en el sur del país, que se caracterizó por una amplia y constante movilización de sectores populares frente a algunas determinaciones del gobierno –el TLC y el Plan Colombia principalmente- así como también por un ambiente altamente propositivo, dirigido a incidir sobre el rumbo de estas políticas. Uno de estos procesos fue denominado Plan Sur, que – como vimos anteriormente- planteo una nueva forma de abordar los problemas de los departamentos e imaginarse su futuro, basado en el diálogo entre institucionalidad y sociedad civil. Este plan difería de los elaborados por las dependencias del Estado, en tanto involucró actores que rara vez son tenidos en cuenta en la construcción de los documentos de desarrollo –niños, mujeres, jóvenes, discapacitados- así como por plantear una mirada de desarrollo de largo plazo que iba mucho más allá del acostumbrado periodo de gobierno.

---

<sup>33</sup> Estos mecanismos hacen parte de las medidas afirmativas de la ley dirigidas a garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

Digamos que el Plan Sur representó una manera de articular opiniones y pensamientos diversos, para afrontar de manera colectiva las problemáticas de los territorios, pero sin desvincularlas del país pensado como un todo<sup>34</sup>. Esto condujo a una interesante dinámica de planificación con una mirada regional, que tuvo su principal epicentro en el departamento del Cauca y contó con una alta dosis de participación en diferentes espacios, a los que se sumarían activamente profesionales y líderes comunitarios afrodescendientes de los diferentes municipios del valle del Patía. Durante ese periodo, estos actores elaborarían propuestas conjuntas con población mestiza del lugar, pero también con afrodescendientes de otras zonas del departamento e incluso con población indígena. Una de estos proyectos conjuntos fue el llamado “componente afro-indígena”, incorporado al Plan Alternativo para tratar el tema del mejoramiento de la calidad de vida de estas poblaciones, ligado a temáticas como el de la identidad cultural y la sostenibilidad medioambiental, para lo cual se emprenderían algunos ejercicios de planeación participativa que explorarían algunas alternativas de futuro para el territorio (004, entrevista 2012)<sup>35</sup>.

El componente afro-indígena no lograría materializarse, debido a que el futuro del Plan Sur se jugó en los siguientes comicios electorales, donde la mayoría de las gobernaciones quedaron en manos de sectores políticos que no tenían compromiso con la propuesta. Aún así, los resultados de esta dinámica servirían de base para otros ejercicios de planeación que se realizaron seguidos al Plan Sur, más enfocados en el manejo ambiental, lo cual fue dando pistas, según CORPOAFRO, “sobre la necesidad de diseñar y construir estrategias” para influir en las diferentes dimensiones que hacen parte de la realidad de la región. En general, todos estos hechos:

---

<sup>34</sup> De hecho, uno de sus logros más interesantes fue conseguir la comprensión progresiva acerca de que los procesos, sociales, políticos, económicos, ambientales etc., no podían sustraerse de escenarios más amplios y por tanto que el manejo de estas realidades obligaba a preguntarse por las articulaciones y complementariedades entre territorios y los actores que viven en ellos

<sup>35</sup> Para esta última, trabajados principalmente con niños y adolescentes, utilizando preguntas orientadoras para estimular la creación de visiones sobre la vida deseada en el territorio, que se expresaron principalmente en pinturas.

[...] contribuyeron a que la comunidad afropatiana se preguntara por su participación en los espacios de poder y toma de decisiones que afectan la vida política, cultural, social, económica y ambiental de la zona, y en los procesos de planificación del desarrollo regional de forma concertada. Es así como comenzó a gestarse la idea de contar con un Plan de Vida (CORPOAFRO, 2006).

Como vemos, se trata de un contexto en que la atmosfera se halla colmada de varios temas. Por un lado, se encuentra el interés de los liderazgos afro del departamento de fortalecer el proceso organizativo potenciando las pocas herramientas políticas que otorga la Ley 70 a esta población del país mediante la creación de espacios para el diálogo y la concertación entre institucionalidad local y población negra. Por otro, está el tema de pensar el desarrollo de manera regional -incorporado en las propuestas de desarrollo y paz pero elaborado de mejor manera por el Plan Sur- que consiste en abordar los problemas de los territorios e imaginarse el futuro. Finalmente, tanto el IILP y el PPD promueven la creación de espacios de participación ciudadana como parte de su enfoque de paz y desarrollo, apoyando diversos medios para vincular a la ciudadanía en los asuntos públicos locales y regionales, entre ellos los planes de vida<sup>36</sup>.

Pero si bien todos estos temas inciden en la creación de CORPOAFRO y en la adopción de la planeación como una herramienta para tomar parte en los temas públicos locales y regionales, el enfoque que adopta el plan de vida se decide al momento de elaborar el proyecto. Esto último se debe al acercamiento con la ONG Jesuita Suyusama que ocurre cuando el PPD abre su primera ronda de convocatoria de proyectos. En ese momento los integrantes de CORPOAFRO comunican a Asopatía la intención de crear una estructura regional de organizaciones de población afrodescendiente y esta los pone en contacto con Suyusama que trabaja en el sur del país temáticas relacionadas con el fortalecimiento organizativo y la construcción de planes de vida<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Los laboratorios de paz apoyarían financieramente la implementación de algunos proyectos de fortalecimiento organizativo basados en esta forma de planeación (Barreto, 2009: 567). De la misma manera, el Plan Sur contenía varios elementos de la visión política del Plan de Vida del movimiento indígena del departamento del Cauca.

<sup>37</sup> Asopatía es la entidad que en ese momento coordina el PPD y con la que Suyusama trabajaba la compatibilización de planes de desarrollo en los municipios del Alto Patía –entre Cauca y Nariño- en un esfuerzo de articulación regional.



Específicamente Suyusama es un programa que desde el año 2001 promueve el acercamiento entre comunidades e institucionalidad local para la definición de prioridades públicas<sup>38</sup>. No obstante, su principal apuesta es la construcción de programas de desarrollo regional sostenible, que utiliza los planes de vida como guión de las estrategias destinadas al mejoramiento de la calidad de vida de las personas en el territorio y se elaboran con base en la metodología de visión prospectiva y estratégica (Criollo, 2011). Bajo este enfoque CORPOAFRO construye el Plan de Vida para las comunidades afrodescendientes de la Cuenca del Alto Patía.

*La ruta metodológica del plan de vida: Suyusama y el enfoque de planeación prospectiva y construcción participativa de región sostenible*

El programa Suyusama puede encuadrarse dentro de las iniciativas que han surgido en el país en las últimas décadas –principalmente desde la sociedad civil- para intentar dar vida a un logro constitucional aún no implementado: un ordenamiento territorial con base en regiones. En esa medida, su apuesta busca contribuir a superar las contradicciones de la territorialidad del Estado, que en sus condiciones actuales, desconoce los procesos sociales de base implicados en el ordenamiento y uso de los territorios<sup>39</sup>.

Debido a que modificar la actual distribución territorial -dadas las relaciones de poder involucradas- resultaría una empresa difícil de emprender, el camino a seguir en el país ha sido más bien intentar armonizar este tipo de relaciones dentro de la actual la malla territorial, para que el rompecabezas funcione mejor. Suyusama define a esta apuesta como construcción de región en condiciones de sostenibilidad; también como Desarrollo

---

<sup>38</sup> Presupuestos participativos, construcción participativa de planes de desarrollo, de planes decenales departamentales, proyectos estratégicos etc.

<sup>39</sup> Esta cuestión no es nueva. Desde hace algún tiempo se ha venido evidenciando –principalmente desde la académica- cómo la distribución de los espacios al interior del Estado –esa malla territorial que forman municipios y departamentos- corresponde por lo general a herencias defectuosos o caprichosas de gobernantes o de grupos dominantes que, no han permitido el juego de otras formulas de construcción social de territorialidad. Se argumenta, por ejemplo, como dicho fraccionamiento no ha tomado en cuenta la realidad de los procesos locales y regionales de naturaleza ya sea económica, social o cultural ni los desplazamientos demográficos inducidos o espontáneos ni la construcción de vías que modifiquen la orientación espacial de los habitantes, entre otros. El resultado de ello ha sido la creación de una obsoleta construcción sociopolítica que crea tensiones políticas y sociales que dificultan la gobernabilidad.

Regional Sostenible (DRS). Básicamente, el DRS supone la construcción de contenedores territoriales – regiones- que se definen con la participación directa de “todos” aquellos actores “con intereses específicos en la realidad y los procesos locales”, así como el diseño de metas de bienestar equilibradas en las dimensiones económica, ambiental, cultural, espiritual, social y política (Aguilar, 2006: 2).

Para entender mejor esta propuesta miremos por separado sus dos conceptos principales: sostenibilidad y región. La idea de sostenibilidad de este proyecto comparte elementos del discurso del “desarrollo sostenible”, aunque apela por una cualificación de este concepto más allá de su entendimiento tradicional como “la armonización de retos económicos y ambientales” (001, mayo 2012). Para Suyusama, la sostenibilidad es un proceso de naturaleza integral al que se llega cuando se logra articular de manera transversal las dimensiones, política, económica, cultural, social y ambiental (Aguilar, 2005: 2). Así, un territorio es sostenible cuando dentro de las estrategias de desarrollo se logra afectar -o armonizar- positivamente todos estos componentes.

En cuanto a la región, este programa no precisa como criterios de identificación y delimitación cuestiones como la homogeneidad de atributos físicos, ambientales o étnicos –tradicionales dentro de los estudios regionales- sino más bien por la existencia de agentes sociales que se encuentran involucrados en un mismo tipo de relaciones. En otras palabras, Suyusama entiende a la región como un actor colectivo (001, mayo 2012). De manera más específica, estos espacios adquieren sus contornos por el desempeño de actores sociales en la creación de marcos para la acción conjunta y el aprovechamiento del entorno para cimentar proyectos dinamizadores (Criollo, 2010: 82-83).

El planteamiento de Suyusama es más comprensible desde las elaboraciones conceptuales del Desarrollo Local (DL). Ciertamente, el DL no se hace explícito en el discurso de este programa, en tanto se habla en clave de “sostenibilidad”, pero de todos modos muchos de los elementos que expone esta perspectiva para abordar el desarrollo se encuentran presentes en su enfoque. Por ejemplo, la conceptualizaciones acerca de la multidimensionalidad del desarrollo, referido a que las estrategias que se despliegan en los territorios deben “abarcarse diferentes esferas de la vida” (Di Pietro, 2001: 22) en el caso de

Suyusama es evidente en lo que se entiende como “sostenibilidad”. Lo mismo sucede con la forma de entender la “región”. Desde hace algún tiempo algunos autores de esta corriente (Boisier, 1992; Arocena, 1995; Coraggio, 1997) han propuesto concebir los territorios como entidades que adquiere forma de acuerdo al compromiso de actores en un contexto de cooperación social activa, lo cual supone dejar atrás la concepción tradicional del territorio que lo asume como un espacio teórico y plano –como los que vemos en los mapas- y verlo como algo que es real, que está vivo y es interpelante.

De lo anterior se desprenden dos cuestiones más que resaltan dentro de la propuesta de DRS. La primera se encuentra relacionada con la decisión de Suyusama de no colocar al municipio como el lugar primordial de las acciones de desarrollo y utilizar como criterios las dinámicas relacionales de los actores para definir los territorios propicios para las intervenciones. El DL ha trabajado esta propuesta bajo el concepto de “sociedad local” (Aróccena, 1995) y consiste en evitar caer en el reduccionismo de identificar lo local con límites administrativos locales y prestarle más atención a aspectos socioeconómicos y culturales para definir sus contornos, lo cual puede coincidir o no con el municipio (Di Pietro, 2001: 30). Esta orientación tiene un interés práctico: permite delimitar la unidad mínima para el despliegue de proyectos y garantizar su integración sinérgica<sup>40</sup>. Esto nos lleva a la segunda cuestión planteada por Suyusama y resaltada por el DL y consiste en la necesidad de contar con actores comprometidos en distintos niveles de la estructura social (sociedad civil, actores políticos, sector público y privado) para construir visiones compartidas de territorio.

Suyusama otorga gran importancia a este tipo de articulaciones. En unos de sus trabajos más difundidos, reconoce por ejemplo, como “los vínculos personales e institucionales, los conocimientos, habilidades y costos compartidos” “hacen mucho más fácil y eficaz emprender” proyectos de desarrollo. Pero no solo eso. También evita caer en muchas de las fallas de otros abordajes regionales que no se han preocupado por la escala

---

<sup>40</sup> Como lo expone Di Pietro: “lo local debe integrarse en una propuesta más amplia que proporciona la región. Para ser sustentable se requiere una escala al menos regional de acción. Instalar un proceso de desarrollo requiere no solo atraer recursos a determinados lugares sino resinificarlos coherentemente con el desarrollo deseado, y eso difícilmente puede lograrse a nivel local. Trabajar para el desarrollo local abre la necesidad de generar mesoestructuras, una articulación de comunidades e instancias múltiples (Di Pietro, 2001: 25).

de la intervención, “centrándose en espacios geográficos demasiado pequeños o demasiado amplios, donde los esfuerzos y acciones no logran alcanzar sinergias” (Aguilar, 2005: 11).

Como comenta el director de este programa:

[...] para nosotros [la región]... en algunas ocasiones coincide con cuencas... algunas veces coincide con territorios indígenas, con territorios afro, pero para nosotros el determinante no es ni lo eco-sistémico ni lo étnico. El determinante es la proximidad que te permite hoy [...] que tu tengas un mínimo de cercanía con municipios vecinos, para que puedas empezar a construir e identificar potencialidades y retos, y a partir de eso construir hipótesis de trabajo y empezar a implementar proyectos de territorios económicos, ambientales, culturales... sobre todo los económicos... Para cualificar estos esfuerzos [...] es necesario tratar de no caer en dos extremos: en acciones muy concentradas en territorios pequeños o en acciones... que se plantean por diferentes motivos en territorios muy amplios, que no logras... digamos, hacer encuentros y eventos, no logras estimular realmente procesos y dinámicas que empieza a dar resultado (001, mayo 2012).

La importancia de articular actores ubicados en diferentes niveles reside igualmente en la posibilidad de elaborar una mirada estratégica. En otras palabras, identificar a través de un proceso de confrontación de distintas miradas, las ventajas y oportunidades para definir escenarios de futuros, lo cual forma el marco general para la planeación y la ejecución de acciones para mejorar la calidad de vida. Esta visión de futuro construida colectivamente es lo Suyusama define como región en condiciones de sostenibilidad. Como resalta Aguilar:

Se trata de soñar e imaginar una región que alcanzó hipotéticamente condiciones de sostenibilidad, en plazos imaginarios de 25 – 30 años, describiendo, con la mayor precisión conceptual posible y el máximo de detalle, cómo se encuentran las diferentes dimensiones de cada uno de los componentes de la sostenibilidad (Aguilar, 2005: 12) .

Para este fin, metodológicamente Suyusama adopta el enfoque de la planeación prospectiva. Su tarea principal consiste en lograr acuerdos para plantear o diseñar un futuro deseable, y articular compromisos de acción y de instrumentación de estrategias apropiadas para construirlo. La característica principal de la planeación prospectiva consiste en que los escenarios de futuro no se construyen a partir de una mirada diagnóstica y analítica de la realidad, sino de maneja inversa, comenzando con una descripción detallada de futuro deseado -la región que los actores anhelan en el largo plazo - para posteriormente construir una ruta estratégica que orienta los esfuerzos para alcanzarla dicha meta.

Esta iniciativa es metodológicamente opuesta a la forma como se construyen la planeación local en Colombia<sup>41</sup> y también al grado de interacción Estado-sociedad que institucionalmente se establece para formular las metas de desarrollo. En esa medida, la propuesta de construcción de región sostenible puede mirarse también como un enfoque alternativo a la planeación tradicional. ¿Pero específicamente en que reside la disyuntiva? O más bien ¿Cuál es el modelo de planeación institucional y de qué manera concibe el acercamiento con la sociedad para la construcción de metas colectivas? Responder estas preguntas permite entender la orientación metodológica y política que sume Suyusama, pero también comenzar a dar idea de los retos a los que se enfrentan los procesos de planeación participativa a nivel local como el que aborda en este estudio.

Para hacerse una idea del contexto actual de la planeación en Colombia hay trasladarse a 1991, momento en que la nueva Constitución Política le otorga un carácter participativo a la planeación y la proyecta al centro mismo del acuerdo político nacional. Como se afirma en muchos estudios, una de las intenciones más claras de la Constitución Política de 1991 fue volver al Estado más permeable al interés público. Esto lo hizo con base en dos principios: la descentralización con autonomía de las entidades territoriales y la participación ciudadana (Velásquez, 1994). Con la descentralización se distribuyó el poder del Estado central entre los entes subnacionales, otorgando con ello a las entidades territoriales la facultad de diseñar su propia ruta de desarrollo. La participación por su parte, se asume como un principio constitutivo de las relaciones entre la esfera estatal y la sociedad y como un fin esencial del Estado. Más concretamente, este tiene como deber promover y facilitar la intervención ciudadana en las decisiones que los afecten, en los espacios de la vida económica, política y cultural del país

En este último aspecto, la reforma constitucional ratificó los mecanismos de participación existentes, pero introdujo otros para estimular la participación ciudadana en los asuntos públicos locales. Se consideró que el mecanismo más idóneo para ese fin era la planeación participativa, ya que dada la obligación de los entes subnacionales de elaborar planes de desarrollo, desde los espacios locales se podía extender la participación

---

<sup>41</sup> Ya sea en los ámbitos municipal o departamental.

ciudadana al conjunto de la sociedad. Para cumplir con esos propósitos, la Constitución dio vida al Sistema Nacional de Planeación, un mecanismo de participación con instancias de planeación en cada uno de los niveles territoriales denominados Consejos, que funcionan básicamente como foros en los que se dan cita representantes de las entidades de gobierno y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales<sup>42</sup>. El objetivo principal de estas instancias es evaluar los planes de desarrollo que elaboran las autoridades administrativas de los entes de gobierno, y hacerles recomendaciones, pero con la particularidad de que estas no tienen carácter vinculante<sup>43</sup>. En otras palabras, la intervención de la ciudadanía en la planeación del desarrollo se limita a emitir opiniones, mientras que los funcionarios toman la decisión final sobre las prioridades públicas<sup>44</sup>.

Desde mediados de los noventa se ha visto el surgimiento de propuestas alternativas que reclaman un rol propositivo de la ciudadanía en el proceso de planeación. El objetivo de dichas iniciativas ha sido politizar el proceso al extender la participación a cada uno de las etapas de la planeación y recuperar el sentido de largo plazo adjudicado por la Constitución. La alternativa más conocida es la desarrollada por el CNP, denominada “planeación al derecho”, que alude a que los planes no sean elaborados únicamente por el ejecutivo, es decir “desde arriba”, sino que también haya lugar para que las iniciativas

---

<sup>42</sup> Siguiendo los niveles territoriales el Consejo Nacional de Planeación (CNP) en el primer nivel de gobierno y Consejos Territoriales de planeación en los dos niveles subnacionales (el departamental y el municipal)

<sup>43</sup> Ejemplificado de mejor manera, los consejos cuentan con un plazo de dos meses para evaluar el plan de desarrollo, tiempo que se utiliza para analizar y discutir el proyecto y posteriormente plasmar este ejercicio en un documento “concepto”. Este por lo general contiene un análisis del planteamiento estratégico del plan y de sus programas, así como un conjunto de recomendaciones y un concepto que puede ser favorable o no favorable. Usualmente, los consejos territoriales condicionan la emisión de conceptos favorables a cambios que consideren debe realizar el gobierno al plan de desarrollo antes de presentarlo a las corporaciones territoriales (Forero, 2002; 8). Sin embargo, ni el concepto ni las recomendaciones obligan al gobierno a realizar correcciones o asimilar las propuestas del Consejo en la versión final del plan: este solo “efectuará las enmiendas que considere pertinentes” (Artículo 341 de la Constitución Política de Colombia).

<sup>44</sup> Este modelo institucional tiene una particularidad más: consiste en que el Sistema no se encuentra reglamentado y sustento normativo depende de diferentes leyes. De manera no hay mucha claridad sobre sus alcances, componentes e instrumentos. A nivel metodológico, esto repercute en que la planeación mantenga un talante tecnocrático así en una fase de su ciclo de elaboración sea participativa. Además, que se desdibuje el objetivo constitucional de convertir a esta herramienta en el principal espacio de interacción socio estatal para la definición del interés colectivo en el largo plazo. En este último aspecto, el plan mantiene una visión de futuro ajustada a los periodos de gobierno –cuatro años- que según Parra (2001: 71) es incongruente con los procesos de cambio social que son por naturaleza de largo aliento.

provenzan de los ciudadanos<sup>45</sup>. El proceso es lento, y no se ha extendido por todo el país, pero lo interesante es que buscan ir introduciendo pequeñas reformas que le permitan al Sistema, especialmente en el plano subnacional, adaptarse de manera progresiva a los reclamos de profundización democrática y ganar instrumentos para la acción.

Como se puede observar, la propuesta de Suyusama es una reacción ante lo limitado del mecanismo institucional de planeación participativa. Comparte la estrategia de la “planeación al derecho”, en cuanto a que los planes de vida que ayuda a estructurar sean tomados como insumos para la construcción de los planes de desarrollo, específicamente, que sirvan como , aunque la elaboración del plan de desarrollo no es tomado como el único espacio de gestión como lo veremos más adelante<sup>46</sup>. Por otro lado, este programa desarrolla más la perspectiva del largo plazo ayudándose con la filosofía del Plan de Vida y de la planeación prospectiva. Este aspecto la distancia del CNP que mantiene la mirada diagnóstica de la realidad para construir sus propuestas. En otras palabras, Suyusama exige de los actores alejarse de las lecturas inmediatas y problemáticas de la realidad, así como desprenderse de la información sobre la situación regional actual, para concentrarse en construir de manera concreta e integral un ideal de vida deseada.

### *El plan de vida*

Ahora bien, como se dijo atrás, la propuesta de Plan de Vida de COPOAFRO sigue los criterios de delimitación regional como los de planeación anteriormente expuestos. El sujeto colectivo vendría a ser en este caso las organizaciones y consejos comunitarios que

---

<sup>45</sup> El principal instrumento de esta estrategia son las “Trochas Ciudadanas”, que es básicamente un ejercicio pedagógico donde la ciudadanía construye propuestas relacionadas con el desarrollo de su territorio, para presentarlas a los candidatos que aspiran a ocupar los distintos cargos ejecutivos de gobierno (presidente, gobernador, alcalde), con propósito de que estos los tengan en cuenta en los programas de gobierno que deben inscribir con sus candidaturas y, posteriormente, si llegan a ser elegidos, las incorporen en los planes de desarrollo. Estas propuestas deben convertirse en un pacto o acuerdo social entre candidatos y ciudadanía para hacer efectivo el Mandato Programático (Parra, 2001: 71; El Comunal, s/f).

<sup>46</sup> Como plantea Aguilar: “[este] ejercicio se convierte en una ayuda valiosa para identificar y preparar a los líderes locales y regionales que puedan darle continuidad a los procesos de construcción de región sostenible, recojan las elaboraciones locales y regionales, las incorporen en sus programas de gobierno, que luego servirán de insumo para los siguientes planes de desarrollo (Aguilar, 2005: 13).

conforma CORPOAFRO –la región-, y el plan de vida, el marco que da sentido a la acción conjunta de estos actores para alcanzar un ideal de vida deseada, o la sostenibilidad.

Metodológicamente, el ejercicio inicia con una aproximación al concepto de sostenibilidad, que privilegia la manera como los actores la entienden. Esta aproximación colectiva sirve como horizonte de sentido para la construcción de sueños de futuro en cada una de las cinco dimensiones que integran la sostenibilidad regional: social, político, económico, ambiental y cultural. El paso siguiente consiste en definir el camino a seguir para alcanza estos sueños de futuro. Esto último tiene que ver con la concatenación lógica de actividades y proyectos para orientar y articular los esfuerzos de los actores, los cuales, además de tener en cuenta la transversalidad – la forma como estos componentes se afectan positivamente unos a otros- deben guardar una organización cronológica de acuerdo al orden de prioridad, en estrategias: urgentes, iniciales, transitorias y de consolidación. El paso final consiste en construir indicadores, así como definir las competencias y las articulaciones para dinamizar estas estrategias.

La construcción del plan de vida se desarrolló entre marzo de 2006 y mayo de 2007, e involucró a 38 comunidades –corregimentales y veredales- de 9 municipios: Patía, Mercaderes, Balboa, El Tambo, Bolívar, La sierra, Rosas, La vega y Leiva. La metodología se implementó en cinco etapas, para lo cual realizaron de 3 talleres regionales, 17 talleres zonales y permanentes asesorías técnicas de Suyusama a CORPOAFRO.

Dada la orientación comunitaria de la propuesta metodológica de esta ONG, las comunidades involucradas –en este caso líderes y comunidad local- se encargaron de llevar a cabo casi en su totalidad la construcción del plan de vida a partir de un impulso inicial. Así, en la primera etapa se formaron líderes y lideresas en la metodología de visión prospectiva, quienes posteriormente asumieron el papel de dinamizadores en sus respectivas localidades. Este constituyó el insumo inicial del plan de vida (CORPOAFRO, 2006). Como recuerda un líder, un factor que facilitó este proceso fue el hecho de haber realizado un ejercicio de planeación con una temática similar, además de que el MAP y el PPD generaron un ambiente propicio para el desarrollo de este tipo de experiencias. Había una atmosfera participativa.



[...] en ese entonces, por el proceso, la gente estaba como motivada [...] y ya veníamos de una experiencia de planificación, digámoslo así, en el sentido avispa [...] y fue fácil decirle a la gente de cada zona necesitamos que escojan un líder que le guste este cuento y a ese lo vamos a capacitar a nivel regional [...] Como hemos venido visitando permanentemente a cada consejo comunitario entonces fue fácil buscar y ubicar las personas y decirles miren: esto se viene dando desde el 2001, empezamos con el sueño de cómo queremos ver nuestro territorio y es una oportunidad para continuar con esto y queremos que sea participativo.

Se hicieron tres talleres regionales de capacitación y luego de eso se dijo: ustedes ya tienen unas herramientas, entonces listos para ir a su vereda a replicar lo que han aprendido. Y armamos un equipo pequeño que cuando nos decían: miren, vamos armar un taller de réplica del plan de vida, entonces listo, ustedes pueden acompañarlo [...] Entonces, así como hacíamos talleres regionales con profesionales, hacíamos talleres regionales con personas que no tenían ni el nivel académico ni el nivel pedagógico profesional, pero bajábamos la misma temática al lenguaje común, al lenguaje de la gente (005, junio 2012).

En la segunda fase, se realizaron asambleas zonales con el propósito de que los dinamizadores familiarizan la metodología del plan de vida a líderes y lideresas de los consejos comunitarios y demás organizaciones; además, para que validaran y enriquecieran de manera concertada y participativa el ejercicio inicial donde ya se había elaborado un esquema de la visión prospectiva y su correspondiente ruta estratégica.

Allí jugaron un papel fundamental los docentes de las escuelas, ellos convocaban a través de los niños: “miren, hay este taller y es importante que vayan”. Entonces teníamos algunos aliados en las veredas, los docentes, los presidentes de los consejos comunitarios que ya estaban comprometidos con este cuento (005, junio 2012).

En la tercera fase se identifican las organizaciones sociales –entiéndase ONGs- e instituciones públicas y privadas que pueden participar en el diseño y puesta en marcha los programas y proyectos que contempla el plan de vida. Igualmente, se seleccionan las personas responsables de dinamizar las propuestas por cada uno de los ejes temáticos en sus respectivas localidades (CORPOAFRO, 2006). En la cuarta fase se sistematizan los ejercicios realizados por los consejos comunitarios y demás organizaciones para posteriormente estructurar el documento. Este fue también el momento para reflexionar sobre lo apropiado y ético de los propósitos trazados en el ejercicio de planeación, como también sobre las decisiones tomadas y las acciones contempladas para alcanzarlos. En

otras palabras, si el ejercicio estaba dentro de los márgenes de la Constitución Nacional, de las normas específicas para las comunidades afrodescendientes y principalmente de “los principios y valores generales y particulares de las comunidades afropatianas” (CORPOAFRO, 2006). La quinta fase es la actual. Comprende acciones de divulgación y posicionamiento del plan de vida; la gestión y puesta en marcha de los programas y proyectos que lo conforman, y ejercicios de retroalimentación continua desde la especificidad local de las organizaciones.

**Ajustando la metodología: la influencia del lenguaje de la etnicidad negra en el entendimiento de la región y los derroteros de antaño en los planteamientos de futuro**

Una de las particularidades de los planes de vida resaltada anteriormente, consiste en que no hay una metodología que detalle paso a paso como debe construirse. En esa medida no existe un patrón, lo cual deja a la imaginación de los actores y a sus intereses un amplio espectro de posibles alternativas para elaborar un Plan de Vida. CORPOAFRO al encuadrar su proyecto en la metodología de sostenibilidad, ciertamente restringe las visiones de futuro a las dimensiones que Suyusama considera como abarcadoras de la realidad social. Sin embargo, y aún así, incorpora una serie de elementos que difícilmente podrían contemplarse en un plan de desarrollo. Estos son influencia directa de la trayectoria organizativa de la gente negra en la región como del discurso de la etnicidad. Estos dos elementos otorgan un matiz particular al plan de vida, pero también una interpretación particular de la conceptualización ofrecida por Suyusama ajustada a los intereses que se configuran en esos dos procesos.

*“¿cuál es el concepto de región que estamos manejando?”*

*[...] como te decía, para nosotros no existe una delimitación administrativa sino que es una dinámica cultural la que nos integra [...] ese es el concepto del territorio que tenemos, es lo que defiende el plan de vida (007, junio 2012).*

CORPOAFRO se aparta en ciertos aspectos de la conceptualización manejada por Suyusama. Lo primero que se debe resaltar, es que este programa ha desarrollado su

propuesta de construcción regional buscando la compatibilización de políticas entre municipios; es decir, incentivando la articulación de actores frente a objetivos comunes utilizando el alinderamiento propuesto por la división político-administrativa. De manera más clara, creando regiones mediante la armonización de los planes de desarrollo entre municipios –a lo que denomina subregiones- así como en otras divisiones territoriales al interior de estos espacios locales, como corregimientos y veredas.

Como vimos atrás, la apuesta de CORPOAFRO se acoge al criterio de definir la región como un actor colectivo que se configura con base en las capacidades y disposición de los actores de lugar para imaginar y proponer alternativas de vida y desarrollo. Sin embargo, para CORPOAFRO el radio de acción de las organizaciones y consejos comunitarios coincide con las dinámicas socioculturales de los pobladores negros, por lo que la región no concuerda con los límites de los territorios municipales sino que se ubica en un espacio intermedio entre estos. Así lo dejaba en claro un líder en la época en que se daba inicio a la construcción del plan de vida:

Cuando empezamos a hablar de CORPOAFRO, empezamos a hablar de una unidad de participación regional. Entonces la primera discusión que teníamos allí [fue] ¿cuál es el concepto de región que estamos manejando? Entonces hablábamos de una región... geográfica [definida] por límites geográficos, ambientales, o una región que tuviera unos parámetros culturales. Entonces allí [...] se ha avanzado en la conceptualización de región [en] los parámetros culturales; entonces decimos, hay una región que tiene unos límites geográficos que están más determinados por sus dinámicas culturales, su comportamiento económico, y decimos, la región... CORPOAFRO no está determinada por límites geográficos de los municipios, sino más por los patrones culturales [...] (Entrevista citada en Jojúa y Riascos, 2009: 165).

Estos “patrones” son variados. Abarcan aspectos folclóricos como bailes, música, calendarios festivos, gastronomía, así como otros elementos culturales que se encuentran en las relaciones económicas, intercambios, entre otras. La asociación de estos aspectos culturales como referentes de la identidad del negro patiano, CORPOAFRO los toma de experiencias organizativas anteriores –de finales de la década del 80- cuya dinámica giró en gran medida a la tarea de revitalizar los “valores culturales tradicionales” (Albán, 1993). Sin embargo, el uso de estos elementos como demarcadores de un espacio -en este caso una

región- adquiere significado con el discurso de la etnicidad negra, específicamente, con la asociación que se establece en la Ley 70 entre identidad y territorio. Para entender mejor este punto, veamos algunas de las particularidades de esta asociación contenida en la Ley.

El marco normativo que reconoce derechos específicos a la población negra en Colombia, ofrece una mirada que asume como evidente la adscripción de esta población a territorios claramente definidos o sobre el cual se ejerce algún tipo de jurisdicción, lo cual toma como referente la imagen construida sobre las poblaciones indígenas. Teóricamente, el territorio es concebido como un espacio social –una porción de tierra- donde los individuos o grupos se adscriben para su vida cotidiana y cuya valoración se funda en elementos concretos e inmateriales que unidos otorgan sentido a ese espacio de vida (Hoffmann, 2002). En otras palabras, el territorio es un espacio material y simbólicamente apropiado. No obstante, para la perspectiva oficial, además de eso, es esencialmente un garante de la identidad de los grupos que en él se inscriben. Así –aunque no ocurra de manera mecánica- su modificación equivale a modificar a la sociedad en sí misma, por lo que su supervivencia cultural como grupo diferenciado depende en gran medida de la protección de su base territorial (Hoffman, 2002).

Esta representación ha jugado un papel importante en el escenario de la lucha político-organizativa, especialmente en los lugares donde la legislación permite reivindicar este tipo de derechos, pues ha dado lugar a la adscripción de grandes extensiones de territorio a poblaciones asentadas históricamente en ellos, “blindándolos” contra las pretensiones del capital y hasta del mismo Estado<sup>47</sup>.

En la actualidad la asociación entre identidad y territorio aparece como evidente. Sin embargo, antes de la expedición de la Ley 70 de 1993 esta conjunción no existía. Como recalca Hoffman (2002) en los periodos Colonial y Republicano por ejemplo, así como en el incipiente movimiento social negro que surgió en los años 70 y 80 del siglo XX, la construcción identitaria se dio bajo auspicios culturales o políticos sin recurrir a matices

---

<sup>47</sup> Como ha señalado Kymlicka, dicha asociación ha sido recurrente en las luchas emprendidas por minorías étnicas alrededor del mundo, mostrando ser eficaz para que estas sociedades puedan proteger sus territorios de la presión ejercida por factores externos no deseados – el poder político y económico de la sociedad dominante (Kymlicka en Hurtado, 2000: 26). Los derechos territoriales han adoptado formas variadas: reservas, resguardos, territorios étnicos, quilombos etc.

territoriales. Con la Constitución Política de 1991 se abre espacio a otro tipo de reivindicaciones, que se apoya en una construcción conceptual y discursiva (elaborada principalmente por antropólogos) que asocia la existencia de territorios ancestrales con prácticas culturales específicas que alimentan las diferencias étnicas.

Específicamente, el modelo de “etnicidad negra” contenido en la Ley 70 refiere a la forma como oficialmente se imagina a las personas que habitan el Pacífico rural. Este se caracteriza por ofrecer una mirada homogénea de estas poblaciones alrededor de rasgos como, un legado africano, unas prácticas tradicionales de producción amables con el medio ambiente y formas particulares de uso de la tierra –propiedad colectiva- y de organización en ellas (Rivas, 2004). De acuerdo a Hoffman, con la difusión estatal de la Ley 70 entre los pobladores negros y su posterior “aceptación”, las nociones contenidas en ella provocan replanteamiento identitarios importantes que transforman “la idea misma que la “gente” – los individuos y los grupos organizados- se hacen de ellos mismos, de sus expectativas”. Sin embargo, el peso de esta representación es más evidente en aquellas poblaciones negras que no gozan del reconocimiento de “territorios ancestrales”. En estos lugares se avala y reivindica este modelo de etnicidad, así el texto legal los desconozca (Hoffmann, 2002: 298).

CORPOAFRO es un buen ejemplo de ello. Como vimos anteriormente, esta OSG se inscribe en una propuesta que apela por reproducir en la parte andina la modalidad poder local ideada en la Ley 70 para actuar como máxima autoridad en las tierras de titulación colectiva: los consejos comunitarios. De los consejos del Pacífico se retoma el perfil de interlocutor legítimo de las decisiones que afectan a las comunidades, e igualmente, el de servir como espacios para la construcción de empoderamiento político. Por su puesto, dada la imposibilidad de tierras que administrar, en este lugar los consejos comunitarios han adaptado el funcionamiento de este modelo a espacios veredales o corregimentales. Sin embargo, los Consejos Mayores que los agrupan, como CORPOAFRO, demarcan su zona de influencia asociando ese espacio con particularidades culturales de la gente negra o con una territorialidad expresada en una forma de vivir que es

diferente al resto. Esa territorialidad se encuentra ajustada a los parámetros legales y al discurso de la etnicidad, y es lo que esta OSG entiende como la región.

CORPOAFRO -al igual que en otros lugares del país- ha venido forjando esta asociación en lo cotidiano; en el marco de ejercicios que involucran la participación de las poblaciones y que son propicios para la búsqueda de consensos alrededor de prácticas que en el marco del reconocimiento étnico juegan un papel importante como prueba y condición de la identidad como “comunidad negra”<sup>48</sup>. Específicamente, estos acuerdos se elaboran en reuniones y encuentros, como asambleas, talleres, celebraciones culturales de escuelas, fiestas patronales etc., que en muchos casos pueden tener un objetivo distinto al fortalecimiento de la identidad, pero sirven de escenarios para la resignificación de prácticas, memorización de términos, historias y hasta para establecer diferencias a partir de estas particularidades con sus vecinos y en las que por lo general se termina relacionando dichas particularidades culturales con un determinado espacio geográfico como algo evidente<sup>49</sup>.

Para la construcción del plan de vida se le dio a este territorio una representación gráfica. Para ello se recurrió a la cartografía social, debido a la capacidad de esta herramienta para motivar la reflexión y crear una imagen colectiva del territorio. Así lo recuerda un líder comunitario:

[...] para nosotros la planeación tenía que tener un límite, y los límites que están ahí son sólo límites geográficos... hasta donde está la corriente de la comunidad negra. Puede decir que es un límite, que tiene como altitud los 1100 metros sobre el nivel del mar... y va desde corregimiento de Párraga hasta Remolinos, hasta el río Mayo. Ese fue un ejercicio súper interesante, porque lo hicimos con cartografía social. La gente fue diciendo de donde partíamos y hasta dónde llegábamos [...] íbamos a cada lugar... y en muchos lugares como Balboa el límite no está determinado por un río sino que el límite está ahí pero en abstracto, en el piedemonte. Entonces a la comunidad le dimos unos mapas mudos y la gente iba delimitando hasta donde llegaba el accionar, la tenencia, el dominio de la comunidad negra, y fue así como hicimos el mapa. Ese mapa es el resultado de la puesta en práctica de la comunidad, de lo que ellos saben, hasta donde suben e incluso te puedo decir que esa fue una de las cosas que más llamó la atención, que la gente decía hasta aquí subimos sin problemas y de aquí para allá es un

---

<sup>48</sup> Una excelente caracterización sobre estas construcciones identitarias en Hoffman (2000).

<sup>49</sup> Estas observaciones fueron realizadas en el año de 2006 como parte del trabajo de campo que realicé para la monografía de grado en Ciencia Política.

territorio con el que uno va con cierto miedo. Somos vecinos y compartimos cosas pero para allá ya está amenazada nuestra seguridad [...] Porque generalmente para allá hay un grupo guerrillero, porque para allá hay gente que tiene otros modos de vivir etc., Pero en términos generales es un ejercicio muy rico y la gente incluso delimita con los modos de producción, con el intercambio. Para una persona de la comunidad negra resultó muy fácil hacer la delimitación de hasta dónde llega el accionar, porque culturalmente está como dividido, mentalmente la gente lo tiene como en la cabeza (003 junio 2012).

Por su puesto, detrás de esta construcción normalizada de territorio se encuentra el interés de que el valle del Patía sea reconocido como un territorio de “Comunidades Negras”. Hasta el momento las normas impiden que los derechos territoriales sean extendidos a otras poblaciones del país, aunque CORPOAFRO y otras organizaciones –del Cauca y otros departamentos- mantienen la lucha frente al establecimiento para lograr el reconocimiento de territorios colectivos, incluso si esto no corresponde a grandes extensiones como en el Pacífico, sino a haciendas, a las cuales se les aplique el mismo régimen de propiedad y gobierno que establece la Ley 70.

Sin embargo, lo interesante es que si bien se sigue el libreto establecido oficialmente, de forma paralela también se recurre a otros esquemas para que estas poblaciones y sus organizaciones se conviertan en interlocutores válidos respecto a cuestiones de interés en los territorios donde viven. La construcción de espacios para el diálogo y concertación entre institucionalidad y organizaciones, asociados a ejercicios de planeación participativa como lo hace CORPOAFRO, plantea claramente otra forma de ejercer ciudadanía étnica, desvinculada en lo local a categorías territoriales. En un territorio discontinuo y controlado por muchos otros, tal vez sea una manera más viable para lograr de manera lenta pero segura una ubicación política alrededor de lo “negro”, en pro de propiciar mayor justicia social recurriendo al estatus otorgado por la etnicidad, pero también para mantener unas prácticas y formas de vivir particulares de la gente negra en el valle del Patía. Un líder de CORPAFRO lo plantea claramente:

[...] lo principal como te decía, es la defensa del territorio, pero el territorio como esa posibilidad de seguir siendo, esa alegría, esa solidaridad, eso es lo queremos que no se siga perdiendo; en el plan de vida hemos diseñado estrategias para fortalecerlas mucho más. Así las comparaciones sean odiosas, así nosotros no tengamos toda la tierra, así la

mayoría la tierra no esté en manos de los negros todavía, lo importante es que la gente que está en el territorio, le posibilite hacer, desarrollar su creatividad, la posibilidad de ser, estar, tener, trascender (003 junio 2012).

*“la mirada es una mirada de futuro pero está basada en el pasado y en el presente”<sup>50</sup>*

*Entonces hay muchísimas cosas que en el pasado no se resolvieron y esa es la mirada de visión compartida o sueño que tenemos, la expectativa de poderlo lograrlo (003, entrevista 2012).*

Si la idea de región reviste algunas particulares gracias al discurso de la etnicidad, la perspectiva de futuro que guarda el plan de vida hace lo mismo, pero debido al pasado organizativo de este lugar. Como vimos anteriormente, la metodología usada para elaborar el plan de vida no toma como punto de partida el análisis de la realidad pasada y presente, vistas generalmente de manera negativa, para luego proponer una meta a futuro como lo hace la planeación tradicional, sino que parte del análisis y reflexión del futuro deseado para luego de manera creativa diseñar el camino para alcanzarlo.

Justamente por la diferencia que plantea el enfoque prospectivo en cuanto al lugar desde el que parten las acciones para alcanzar un porvenir, es considerado generalmente como el reverso de la planeación tradicional. Como plantea Miklos y Tello, desde la prospectiva “el futuro no se prevé sino que se prepara” y “las imágenes futuras no se valoran por su precisión o cumplimiento de los hechos o eventos señalados, sino por la participación creativa y visión integradora que encierra” (Miklos y Tello, 1997: 21). Debido a ese énfasis participativo, que reconoce el valor de la voluntad de cada participante en el proceso de toma de decisiones, la prospectiva ha sido vista como un enfoque consecuente con los principios de democracia participativa, y por esa razón, promovido por algunos sectores de la sociedad civil como en este caso.

El principal argumento utilizado por Suyusama para el uso de la prospectiva, consiste en que tomar el camino del diagnóstico de la realidad presente y pasada –como se hace en los planes de desarrollo- implica ir a la “zaga” de los problemas y carencias, “apagando incendios, resolviendo cosas urgentes, fragmentadas”. En otras palabras, se

---

<sup>50</sup> (003, entrevista, 2012).



asume de entrada que la realidad está mal, lo cual compromete la creatividad, así como la capacidad para imaginar y proponer alternativas de vida y desarrollo en el largo plazo (Aguilar, 2006: 30) Lo que propone este programa es dejar a un lado las lecturas diagnósticas de la realidad y centrarse en la utopía, así como en los caminos concretos para construirla y viabilizarla.

Por su puesto, habría que preguntarse qué tanto los sujetos que participan de estos ejercicios logran desprenderse de las lecturas su realidad pasada y presente, así sea vista de manera problemática, para construir imágenes de futuro deseado. Pero también, que tan importante son esos dos polos para las proyecciones colectivas sobre ese tiempo por-venir.

La forma como en las enunciaciones de futuro se encuentran articulados presente y pasado, es un tema que ha sido abordado desde hace ya algún tiempo -principalmente desde la historia. Se ha argumentado por ejemplo, como la representación del pasado tiene efectos en la forma como es percibido el presente, y al mismo tiempo, como el imaginario social de este último condiciona las alternativas de futuro. Igualmente, que la utopía, entendida como ese proyecto ideal reconoce su necesaria atadura con el presente ya que su enunciación supone una crítica –radical- al mismo, así como su naturaleza política<sup>51</sup>. En el caso del plan de vida de CORPOAFRO, aunque no se toma el pasado como una serie de carencias que hay que resolver, las enunciaciones de futuro deseado suponen un cuestionamiento a la realidad presente que se encuentran relacionada con el pasado.

Un rasgo particular de este plan de vida, es que los “sueños de futuro” que unidos forma la “visión del plan de vida” no surgen propiamente con este ejercicio participativo, sino que muchos de ellos han guiado los esfuerzos de las organizaciones de base del lugar para mejorar la situación de vida de la gente –de ahí lo expresado en el epígrafe. En ese sentido, buena parte de los elementos que estructuran el plan de vida reflejan la continuidad de metas que ahora a través de una metodología se articulan en “un solo horizonte” (007, junio 2012) siguiendo una lógica de planeación que se expresan de manera documental. Hacer una narrativa de cada uno de los elemento de futuro que componen este plan desborda los intereses de esta investigación. No obstante, dentro de los sueños de futuro de

---

<sup>51</sup> Para un abordaje más amplio de este tema ver: (Restrepo, 2004b)

las cinco dimensiones que estructura el plan de vida, destacan subcomponentes alrededor del cambio de la estructura de propiedad de la tierra, mejoramiento de la producción agrícola y ganadera, revitalización de particularidades culturales de la gente negra del valle del Patía y acceso a los espacios de poder municipal; todos estos, temas que han motivado – no siempre con el mismo dinamismo- la vida organizativa de la gente negra de este territorio. Veamos.

La redistribución de la propiedad de la tierra, por ejemplo, ha guiado los esfuerzos organizativos en esta región desde finales de los años sesenta. El objetivo de estos esfuerzos ha sido lograr un acceso equitativo a la tierra y por tanto la eliminación del latifundio como la estructura de propiedad dominante en el valle del Patía. Como ha sido resaltado en varios trabajos, el actual paisaje dominado por grandes haciendas comenzó a configurarse en los años treinta cuando se construye la Carretera Panamericana (Ussa, 1989; Zuluaga, 1993). La apertura de esta troncal permitió conectar - los hasta ese momento aislados- territorios del sur con el centro del país, dando inicio a un flujo comercial y de población que genera toda una serie de cambios, entre estos, uno de los más notorios, la pérdida del acceso a la tierra, en tanto pasa a manos de foráneos (de Antioquia y en menor medida Nariño) que ven en los amplios prados del valle del Patía una gran oportunidad para crear empresa, especialmente con la ganadería extensiva, lo cual modifica las formas culturales de acceso al suelo configuradas dos siglos atrás<sup>52</sup>. El cambio de propietarios ocurre en pocos años, principalmente a través de la adquisición de propiedades pertenecientes a familias blanco-mestizas (que viven en Popayán) y negras que poseen grandes extensiones, pero también a través de la compra de mejoras que se van adhiriendo a las propiedades; esto último, aprovechando el escaso valor que la gente del lugar le otorga a la tierra. El aprovechamiento comercial de la tierra limitó las actividades agrícolas y ganaderas de la gente negra a parcelas marginales y constriñó el trabajo, en tanto las labores de las haciendas –principalmente de vaquería- requieren poca mano de obra. Aunque este proceso fue bastante violento, la constitución del latifundio en la zona no

---

<sup>52</sup> Esto último refiere al pastoreo libre de ganado y al uso de porciones de tierra sin una exigencia de contraprestación del propietario. El historiador Zuluaga (1993) atribuye estos usos particulares de la tierra, principalmente al carácter ausentista de los propietarios durante el siglo XIX y principios del XX.

concitó una reacción crítica sino hasta los años sesenta, lo cual ocurrió en el marco de la Reforma Agraria y de la iniciativa gubernamental de crear una agremiación nacional de campesinos para agilizar las actividades redistributivas.

Al igual que en muchas regiones del país, esta iniciativa institucional representó la primera experiencia de organización social para la gente del lugar. El apoyo gubernamental a los campesinos duraría poco, debido a que el impulso reformista decayó ante la presión latifundista, con lo cual gran parte de la agremiación desapareció en pocos años. Pese a su decaimiento a nivel nacional, la organización campesina de esta región continuaría ejerciendo su función de representante de los intereses campesinos, así como un referente organizativo de experiencias posteriores. De hecho, gran parte de los liderazgos de las décadas siguientes se forman en esta organización campesina, permitiendo mantener vigente el discurso de la redistribución de la tierra en dinámicas organizativas posteriores. Estas experiencias buscan resolver problemáticas sociales distintas al de la propiedad de la tierra, aun así, lo interesante es que buena parte de las organizaciones asumen que la superación de diferentes problemáticas socioeconómicas debe tener en cuenta un cambio en la estructura de propiedad de la tierra. Desde finales de los años ochenta y principios de los noventa, esta asociación se vuelve central dentro de los objetivos que se trazan las organizaciones que surgen: el elemento redistributivo se mantiene pero se articula a otras metas socioeconómicas vinculadas a la idea de generar condiciones de desarrollo.

En esta década, la manera como desde las organizaciones se plantea acceder a la tierra también cambia, en tanto esta deja de tener una función social para el Estado, quedando la labor redistributiva a manos del mercado y su mecanismo de oferta y demanda. Esto obliga a las organizaciones que surgen en esta década – como FUNDEAP y Coagrousuarios- a elaborar nuevas formas de acceder a la tierra ante las pocas posibilidades de apelar a la política de reforma agraria.

Esta nueva forma de luchar por la tierra, se junta a otra variedad de temáticas que en esta época componen el devenir de las organizaciones, aunque el enfrentamiento de algunas problemáticas destaca más que otras. Lo interesante, es que algunos de estos temas que podríamos llamar emblemáticos, comienzan a ser relacionados de manera directa

como consecuencias del proceso de modernización –este se considera da inicio con la apertura de la Carretera Panamericana y la configuración del latifundio en la región. Destaca la actuación frente a tres realidades: la migración de la población, la pérdida de los valores culturales de la gente negra y el acceso al poder local. En cuanto al primer aspecto, el objetivo de algunas organizaciones –específicamente las agremiadas en FUNDEBAP- va dirigido a incrementar la productividad del valle del Patía como recurso para poner freno a la constante migración, especialmente de la población más joven, que se ve presionada a buscar mejores condiciones de vida en otras regiones en tanto la economía generada por el latifundio basada principalmente en la ganadería no necesita gran cantidad de mano de obra.

El otro gran tema que se configura en esta década es el de la revitalización de las tradiciones culturales de la gente negra del valle de Patía. Al igual que con la migración, se reconoce que los efectos modernizadores que inician con la apertura de la Carretera Panamericana, ha tenido un gran impacto en la forma de vivir de las personas negras en el territorio, lo cual incluye imaginarios, representaciones y prácticas culturales que se han visto desplazadas u olvidadas. Con el pasar de las décadas muchos de estos elementos han dejado poco a poco de tener significado social, un cambio al que son mas sensibles las personas mayores, quien sienten nostalgia al notar como el folklor, las historias, las celebraciones, las técnicas de cultivo, entre otras, son desconocidas o poco valoradas por las personas más jóvenes. A finales de los noventa, esta genera toda una dinámica organizativa alrededor de la valoración de las particularidades culturales de la gente negra del valle del Patía cuyo proyecto toma el nombre de “proceso de recuperación de las tradiciones culturales”.

Estos procesos no ocurren uno tras otro, sino en paralelo y algunos en consonancia con fenómenos organizativos de carácter nacional. Entre mediados y finales de la década del ochenta, un tema que concitaría los esfuerzos organizativos en la región serían el de los servicios públicos ante la incapacidad de los gobiernos locales para mejorar y ampliar su cobertura. Estas manifestaciones que en el país sería conocidas bajo el nombre de “movimientos cívicos” tendrían un gran impacto en la implementación de la política de

descentralización del Estado y en la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana que se manifestarían de forma acabada en la Constitución Política de 1991. Este tipo de experiencias en el valle del Patía contribuyen a crear nuevos escenarios de interlocución sobre temas municipales pero también a modificar las relaciones de poder a nivel local, en tantas estas expresiones motivaron la construcción de movimientos electorales que hasta hoy se mantienen como una de las estrategias más efectivas para conseguir cambios socioeconómicos significativos junto a la labor desarrollada por las organizaciones.

Ahora bien, la incorporación de estas metas en un documento común ha jugado un papel importante, desde su construcción, en la superación de algunas cuestiones problemáticas relacionadas con la falta de comunicación entre las organizaciones. Como refiere un líder comunitario:

Desde hace unos años atrás llegamos a la conclusión que si no había una planeación participativa, los procesos de nuestras comunidades no iban a prosperar y no iban a prosperar simple y llanamente porque estaríamos siendo repetitivos [...] Por ese entonces, en algunos puntos había una competencia entre [...] [las organizaciones] porque a veces habías duplicidad de propuestas y los mismos objetivos. De ahí la necesidad de hacer planeación con la participación de las comunidades (007, junio 2012).

Como se destaca en la anterior comunicación, hasta hace poco tiempo las Obs desconocían el trabajo de las otras a pesar de trabajar en los mismos territorios y buscar objetivos ubicados en el mismo ámbito de desarrollo. Además de operar de manera independiente, también se podía presentar el hecho de que a pesar de haber entablado relaciones entre ellas, se enfrascan en un competencia por los mismos recursos: “entonces era posible que en un municipio dos o tres organizaciones presentara una propuesta tratando de conseguir el mismo fin” (007, junio 2012).

El plan de vida no ha logrado superar completamente estos problemas, aunque sí ha permitido una gestión más coordinada en el trabajo de las organizaciones, evitando en buena medida la duplicidad de propuestas. Por supuesto, los conflictos no han dejado de estar presentes en tanto al interior de los procesos organizativos los celos y las tensiones siempre están latentes.

Ahora bien, en cuanto a la forma de llevar a cabo el plan de vida, CORPOAFRO ha seguido el mismo esquema ideado por el programa Suyusama. Ese es el tema que veremos a continuación.

### **La gestión del plan de vida**

Dentro de los ejercicios de planeación el proceso de gestión determina los resultados previamente explicitados en los programas y proyectos que componen un plan. Esto se entiende como la organización de las actividades que se requieren para alcanzar determinados objetivos. Esto contempla el uso y combinación eficiente de factores de tipo administrativo, institucional, jurídico, económico y político para modificar el presente y asegurar el proceso de cambio. En una propuesta de planeación participativa, esto también contempla la generación de consenso entre actores sociales y dirigencia política sobre intereses potencialmente conflictivos. La forma como CORPOAFRO ha llevado este proceso se detalla en los siguientes párrafos.

#### *Las alternativas*

Como se afirma en algunas investigaciones, los planes de vida, especialmente los implementados por comunidades indígenas, han evidenciado un claro impacto en la institucionalidad local (Barreto, 2009). Por un lado, su metodología y enfoque ha propuesto conceptualizaciones que pueden considerarse como “novedosas” si se las compara con la forma como tradicionalmente ha sido tratado el tema del desarrollo en este ámbito, lo cual de cierta manera ha refrescado el discurso y práctica de la planeación municipal (Gow, 2010). Por otro, su enfoque participativo han permitido dar pasó a protocolos de relación más transparentes.

Por supuesto, hay grandes diferencias en el contexto que ha tenido lugar “la planeación indígena” y la implementada por poblaciones diferentes a esta. Prácticamente, este tipo de planeación surge como una necesidad de las organizaciones indígenas para afrontar el reto que significó la incorporación de sus territorios dentro de la estructura administrativa del Estado (004, junio 2012). En efecto, la Constitución de 1991 les otorgó

un estatus similar al de los municipios, concediendo entre otras prerrogativas, el ejercicio del derecho consuetudinario, el control sobre la educación, la salud y el desarrollo en lo local, que se institucionalizó a través de la provisión de transferencias. Esta fue la primera vez que los fondos del gobierno central fueron directamente a los resguardos para ser controlados por los cabildos –su forma de gobierno- pero también significó la entrada de los indígenas a lógica de la planeación del Estado, pues como condición previa al desembolso de las transferencias, la ley los obliga a preparar y presentar planes detallados para la administración de los recursos (Gow, 2010: 114).

Estos ejercicios plantean una forma de ordenar la vida que es distinta a la que tienen estas comunidades y riñe con los objetivos trazados por la lucha indígena; además de que equipara su perspectiva de desarrollo con la de la sociedad nacional (004, junio 2012). Considerando estas particularidades –según Viécó (2010)- dentro de la organización indígena se plantea la necesidad de construir una visión propia de desarrollo<sup>53</sup>, que permita cumplir con los requisitos institucionales y con los planteamientos de vida y sociedad que ha trazado la lucha indígena. El resultado de ese ejercicio es el plan de vida, el cual en gran medida ha funcionado como una especie sustituto del plan de desarrollo.

Esta innovación se ha convertido en un medio para gestionar y administrar los territorios, pero ante todo, para dar organización a la interlocución entre el gobierno indígena y los actores gubernamentales. Dada la participación los territorios indígenas al sistema de transferencia estatal, esta forma de planeación –generalmente no muy distinta de las metodologías tradicionales- han contado con recursos continuos para la puesta en marcha de las políticas previamente explicitadas. Fuera de este contexto, el plan de vida debe buscar una forma distinta de implementación.

CORPOAFRO ha explorado dos alternativas. La primera de ella consiste en que el plan de vida se convierta en un insumo para las acciones que en materia de desarrollo emprendan las administraciones locales y de departamento. Básicamente, que sea un referente de consulta obligado para la gestión de estas administraciones, pero también para

---

<sup>53</sup> El movimiento indígena acudió específicamente al artículo 32 de ley 152 de 1994 (del plan de desarrollo) que otorga a estos pueblos “la libertad de escoger sus propias prioridades de desarrollo” y “la libertad de elegir la forma de hacer la planificación de acuerdo a ‘sus usos y costumbres’.

las acciones que provengan del gobierno central –de algún ministerio o de la Presidencia como lo fue el PPD (003, junio 2012). Esto ha contemplado, por un lado, acciones de “*lobbying*” para dar a conocer el plan de vida. En este aspecto se le ha dado especial importancia al gobierno municipal, y dentro de este, al concejo, debido a que es la instancia que tiene injerencia en la implementación de proyectos como en el proceso de formulación del plan de desarrollo. Por otro lado, participar de los espacios de concertación que se abren institucionalmente para tratar temas de planeación y en algunos casos de presupuesto.

Esto último los coloca en una situación similar a la que ha contemplado el CNP con la planeación al derecho. Es decir, emprender acciones de negociación y de concertación con los candidatos a las alcaldías para que tengan en cuenta el plan de vida en sus programas de gobierno y posteriormente si llegan a ser elegidos sea incorporado en los planes de desarrollo. En este propósito, el plan de vida es bastante claro:

[...] el plan de vida [...] brinda [una oportunidad] para que nuestras comunidades participen de manera cualificada en los diversos mecanismos de participación ciudadana, entre ellos, el Voto Programático de las próximas elecciones de Alcaldes y Gobernadores.

En este escenario, creemos que el plan de vida debe servir como insumo valioso para la construcción participativa de Programas de Gobierno, para afinar el criterio con el cual las personas de nuestra comunidad eligen democráticamente las personas más idóneas y comprometidas con los propósitos y estrategias consignadas en el plan de vida y, posteriormente, en la participación propositiva de los espacios de construcción de los planes de Desarrollo municipales y departamentales que se avecinan (CORPOAFRO, 2006: 57).

En este caso, CORPOAFRO actúa como un colectivo más en el proceso de planeación municipal.

La segunda alternativa, consiste en movilizar las dimensiones del plan de vida con el sector no gubernamental y la cooperación internacional. En este caso se trata de atraer a la estos actores ya sea para que incorporen dentro de sus actividades al territorio o para que financien proyectos de CORPOAFRO. Por su puesto, cada una de estas acciones intentando incorporar el tema de la sostenibilidad que se asume en el plan de vida. Veamos.



*La apropiación del plan de vida por las administraciones locales y el sector no gubernamental*

El panorama de los ejercicios de planeación en el país es un poco sombrío. A pesar de que en Colombia ha aumentado el número de experiencias, su éxito es todavía la excepción que confirma la regla. Esta es la conclusión a la que se llega en algunos estudios, debido a que hasta el momento los resultados son inferiores a lo que se había previsto, o al menos, a las expectativas que generó la participación ciudadana en la gestión local en un primero momento. Por su puesto, esta afirmación –según estos estudios- debe ser entendida en toda su complejidad debido a que dentro del proceso hay tendencias contrapuestas: municipios con experiencias exitosas de participación ciudadana y otros con procesos de bajo impacto.

Sin embargo, a pesar de los altibajos, no se puede desconocer que la institucionalización de la participación ciudadana ha cambiado las coordenadas de la vida política municipal. Hasta mediados de los años ochenta, las relaciones políticas en el escenario local estaban totalmente atenazadas por los representantes del establecimiento, el alcalde y el Concejo, pero a partir de que se institucionaliza la participación el escenario se diversificó. Con la ciudadanía en el escenario público, así su papel en el proceso de toma de decisiones sea limitado, las negociaciones se han vuelto más complejas y de la misma manera más públicas las decisiones locales (Velásquez y Gonzales, 2003: 324, 325, 326). Este es reconocido como el primer efecto democratizador de las relaciones políticas locales.

Aunque en un primer momento los agentes políticos mostraron resistencia al proceso, posteriormente ha sido desde los gobiernos municipales que se ha promovido la participación en la gestión pública, en tanto ha mostrado ser pertinente para el mejor uso de los recursos, pero también ha arrojado resultados tangibles e igualmente beneficios electorales. Dadas estas características, el comportamiento de los agentes políticos de cara a la participación ha sido variado (Velásquez, 2006: 186). En ciertos contextos se la ha asumido como una mera formalidad, es decir, como un requisito de ley que es preciso llenar; en otros, se la ha promocionado pero colocándole límites a su alcance para que la decisión quede en manos de la dirigencia política; igualmente, se ha recurrido a prebendas

y cuotas de poder – cargos o puestos- para que los líderes actúen en beneficios de los grupos políticos antes que a favor de las necesidades y aspiraciones de la gente; finalmente, colocando el acento en la construcción colectiva de acuerdos en torno a objetivos comunes y los medios para alcanzarlos<sup>54</sup>. Tal discontinuidad se explica por el papel discrecional que siguen teniendo los alcaldes en la promoción de la participación sobre la gestión pública.

En versión resumida, este es el contexto de la planeación participativa que se dibuja en el país luego de más de veinte años de implementación. Esta hace referencia esencialmente a la participación de la ciudadanía en la elaboración de los planes de desarrollo en el ámbito municipal y urbano, así como en la compatibilización de planes de desarrollo municipales en esfuerzos de articulación regional.

La experiencia de CORPOAFRO no se aparta de esta realidad, aunque si reviste algunas particularidades. Como vimos anteriormente, el plan de vida es considerado como una herramienta para ganar capacidad organizativa y de gestión en los escenarios de negociación, principalmente municipales. Aunque se trata de una experiencia de planeación participativa, esta no tiene como prioridad construir el plan de desarrollo, sino la perspectiva de desarrollo propio de las organizaciones que componen CORPOAFRO, donde la planeación municipal es tan solo un escenario para dinamizar los planes y proyectos que componen el plan de vida.

En un sentido práctico, la gestión del plan de vida debe contribuir a solventar las necesidades inmediatas, e igualmente, equilibrar las inversiones de las administraciones municipales respecto a estas poblaciones. Justamente, una de las intencionalidades de la creación de CORPOAFRO como de el plan de vida, es lograr una mayor injerencia en los asuntos de los municipios para salir del rezago en cuanto a condiciones de vida. Como comenta uno de los dinamizadores de esta propuesta:

[...] lo que pedimos es que el plan de vida sea un documento incorporado anexo al plan de desarrollo y que nos permita que en todas las propuestas que el municipio desarrolle, vayan desarrollándose [igualmente] las actividades [del plan de vida]. Es decir, que no se desconozca las actividades de nuestras comunidades sino que en cada proyecto que los municipios lleven a cabo conozca exactamente ese tema, cuáles son

---

<sup>54</sup> En su orden, estas tendencias han sido denominadas como: participación-formalidad, participación sin alas, participación integración cooptación, participación concertación (Velásquez y Gonzales, 2003: 22-23).

las necesidades de las comunidades afrodescendientes y se vaya también implementando. Es más, con los mismos recursos del municipio se pueden solucionar. Por darle un ejemplo, un municipio tiene asignado al año cien millones para agua potable y saneamiento básico, pero sí se desconoce el plan de nuestras comunidades, entonces ¿qué hace el municipio? esos diez millones los va a invertir en uno o dos corregimientos donde siempre se hacen las inversiones por lo general. Pero sí se conoce el documento, el alcalde va a decir, no es que en el corregimiento de el Pílon [...] en agua potable y saneamiento básico necesita de estas y estas cosas. Entonces podemos con el proyecto municipal de agua potable cubrir también la ejecución de unas actividades que le permitan a la vereda del pílon satisfacer esas necesidades y de tal manera satisfacer y cumplir con una de esas metas del plan de vida (007 junio, 2012).

Dentro del gobierno municipal, el concejo es la primera instancia a la que se ha recurrido para lograr que el plan de vida sea tenido en cuenta dentro de la gestión pública. En este escenario no solo se discute y analiza los problemas del municipio sino que también desde el se imparten las orientaciones políticas, administrativas y económicas específicas para atender las necesidades de la población. Los concejos tienen injerencia en la implementación de programas y proyectos de desarrollo y obras públicas, e igualmente, tiene un peso considerable en el proceso de formulación y de aprobación del plan de desarrollo. Además de rendir concepto, pueden formular recomendaciones e incluir modificaciones; funciones que dan un margen para que desde esta instancia se pueda dinamizar con recursos públicos las dimensiones del plan de vida.

[...] institucionalmente se ha dado a conocer el plan de vida y lo hemos hecho en los concejos... es donde más se han hecho socializaciones [...] vendiéndolo pues... explicando en qué consiste, que es. La herramienta se ha entregando en documento a los diferentes jefes de las dependencias para que pues ellos vayan conociendo [...] (008, junio 2012).

En estos espacios, plan de vida ha abierto una ventana de oportunidad para el acercamiento entre las organizaciones y los consejos comunitarios con las administraciones locales. Un aspecto a resaltar, es que esta herramienta ha permitido crear un ambiente más propicio para el diálogo, pues el plan ha tendido a ser asumido como sinónimo de madurez organizativa. Como refiere un integrante de CORPOAFRO

[...] esa experiencia ha sido muy motivante, porque ellos quedaron perplejos por el nivel de organización que se ha tenido, del avance con el documento cuando se les socializó los avances que ya se había logrado por la gestión que se había hecho, por el hecho de tener la herramienta del plan de vida. Y quedaron comprometidos y con ganas de que le siguiéramos contando que era eso tan bonito (008, junio 2012).

Ello también ha contribuido a contrarrestar concepciones negativas que se tienen sobre las personas negras, en cuanto a su capacidad para desarrollar procesos organizativos sólidos, como para generar propuestas. Aunque el plan de vida no es específicamente una propuesta para los municipios, la perspectiva de desarrollo que contiene plantea cuestiones interesantes sobre el mejoramiento de la calidad de vida que pueden ser apropiadas por las administraciones, pues explora con detalle temas que no solo hacen parte de la realidad de la población negra asentada en el territorio, sino del conjunto de la población.

[...] un valor agregado acá en la comunidad negra con el plan de vida, es que ha ayudado [...] [a contrarrestar] concepciones que se tienen sobre los negros: [que] son buenos para hacer bulla, cómo para rumbear, para bailar, como para hacer fiesta. Entonces había por ese lado como una espinita de decir venga acá nosotros también podemos hacer un trabajo de planificación, podemos hacer un trabajo y contenga los elementos técnicos y científicos necesarios para ser tenido en cuenta y avalado por las autoridades [...] nosotros queremos que ellos conozcan y respeten nuestra idea de desarrollo mostrarles que también hay una capacidad [...] que mire que aquí hay una cosa que estamos pensando frente al tema ambiental [...] del sector educativo nos interesa que se den cuenta que idea de educación tenemos nosotros ... (005, junio 2012).

Por su puesto, dada la influencia de Suyusama, el plan de vida se ha cuidado de no caer en el error de los llamados planes-libro, criticados por ser excesivamente detallados, complejos y rígidos, y por tanto, de gran dificultad para ser implementados. El nivel de sofisticación que tiene esta herramienta es el suficiente como para marcar una ruta clara hacia ciertos propósitos, pero también para cualificar el diálogo y la concertación de las organizaciones de CORPOAFRO y la institucionalidad local. En este caso, además de mostrar a CORPOAFRO como una organización madura, un efecto adicional ha sido el de minimizar las posibilidades de rechazo –la economía de los desacuerdos (Mambridge, 2003)- dado que el saber técnico no solo otorga legitimidad a las intervenciones, sino también precisión y consistencia a los argumentos. Ciertamente, en los espacios en los que convergen agentes de gobierno y ciudadanía, las posiciones de estos últimos frente a la

definición de prioridades públicas, deben ceñirse o estar justificadas por criterios y valores que correspondan a un mínimo de racionalidad.

Sin embargo, la racionalidad técnica es solamente un potencial. Hay que tener en cuenta que en política las decisiones no se decantan simplemente con el uso de buenas razones. En esa medida, si bien el plan puede ser un muy buen argumento discursivo, no se debe desconocer que la planeación es un proceso cuyas decisiones están mediadas por la política. Como han señalado algunos autores (Majone 1997 en Roth, 2003: 105), es preciso no desconocer que más allá de la validez del conocimiento técnico, la toma de decisiones se encuentra ante todo determinada por la persuasión dentro de un proceso social de influencia mutua y de relaciones de fuerza entre actores.

Como evidencia, se puede tomar el hecho de que a pesar de la admiración que ha despertado el plan de vida en las administraciones locales, esto no ha repercutido en que este haya sido apropiado de manera satisfactoria en la gestión de estas. Como señala en el siguiente fragmento:

[el plan de vida] ha despertado mucho interés en muchos dirigentes de entidades, pero la verdad que falta que sea más tenido en cuenta por el orden municipal, por el orden departamental. Para nosotros hubiera sido ideal, que ojalá cada alcalde hubiera incluido dentro los planes de desarrollo de esta vigencia el componente del plan de vida de las comunidades negras. Pero la verdad no sucedió así a pesar de que hubo reuniones con los concejales de cada municipio, se presentó la propuesta como tal, pero lo que se deja es un pequeño ítem ahí de apoyo a las comunidades afrodescendientes con un rubro mínimo, por decir a veces \$500.000 pesos o \$1000.000 de pesos que no es representativo frente a los recursos que recibe un municipio [...] Entonces que te den un millón de pesos no es representativo para un proceso de estos [...] (007, junio 2012).

El comportamiento de las administraciones locales frente al plan de vida ha sido desigual. Un factor importante ha sido el hecho que la gestión se hace en distintos municipios, con funcionarios que muchas veces desconocen el estatus especial de población negra, lo cual reduce el margen para que la dimensión étnica pueda ser un instrumento concreto para la negociación con las administraciones municipales. Por otro lado, quienes participan de estos ejercicios –que en este caso recae en los presidentes de los consejos comunitarios y organizaciones de base- no siempre poseen la misma experiencia o destreza política para

hacer uso de las herramientas que otorga la Ley para legitimar los intereses de la población negra, lo cual reduce la capacidad de interlocución y concertación de los actores sociales con las autoridades públicas. Como lo reconoce el director de CORPOAFRO:

[...] para establecer relaciones con el gobierno nacional o con otras entidades territoriales, nos hemos servido del soporte legal para esos aspectos, como la constitución, la Ley 70 y los subsiguientes decretos reglamentarios. Lo importante para las comunidades del sur del Cauca está en ese soporte legal y de hecho puede haber que haya una debilidad por que allí la relación de los consejos comunitarios con las administraciones municipales sigue siendo débil. De hecho podemos identificar dos factores: uno porque la mayoría de los funcionarios públicos que están en la administraciones ya sean locales o departamentales no conocen la legislación y dos porque nosotros que hemos estado en este cuento aún no la conocemos muy bien, tenemos esas debilidades (005, junio 2012).

En cuanto a logros, los mejores resultados se han alcanzado en aquellos municipios donde hay afinidad política de los alcaldes con la propuesta de CORPAFRO. Esto nos remite a una de las condiciones señalada como fundamental en el desenvolvimiento de las apuestas participativas, que refiere al compromiso ideológico implicado de las autoridades políticas locales en dar espacio a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Como señalan varios expertos, aunque las condiciones de posibilidad para el desenvolvimiento “adecuado” de una apuesta participativa puede ser variada, “la voluntad política” (Goldfrank, 2006: 7) y “la sintonía de actores sociales y gubernamentales” son factores que pueden determinar el éxito o fracaso de los experimentos participativos (Hevia 2006: 392)<sup>55</sup>.

Por su puesto, esta es una conclusión a la que se llega tomando como referencia las experticias participativas con gobiernos de izquierda, especialmente con gobiernos deseosos de mostrar un perfil distinto que les permita claramente exhibir una nueva singularidad política (Font et al, s/f: 14). En este caso, sin embargo, la apertura ocurre debido a que en estos municipios “se han logrado alzar con el poder mandatarios afrodescendientes” que hacen parte de la organización (008, junio 2012)<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Esta misma característica fue señala para municipios del sur de Nariño donde Suyusama ha colaborado en la implementación de planes de vida (002, mayo 2012).

<sup>56</sup> La apertura ha tenido como logro la creación de una oficina de desarrollo comunitario en el municipio de Mercaderes, para tratar temas relacionados con la población negra de este lugar. Especialmente en aspectos

Generalmente del análisis de la participación ciudadana se excluye lo electoral. Esto en la medida que se trata de un espacio alternativo para la canalización de la opinión pública. Sin embargo, CORPOAFRO lo asume como una vía para lograr un impacto más significativo en la puesta en marcha de los planes y proyectos que componen el plan de vida<sup>57</sup>. Por su puesto, en esto hay que tener presente que el contexto de la planeación en Colombia no deja muchas alternativas. En esa medida: “Se busca estar en estas instancias [...] porque ahí es donde podemos incidir, porque si no estamos ahí no pasa nada por mucho más de quisiéramos” (008, junio 2012). Aunque no se trata solamente de “llegar al poder público” entrando en el juego electoral – lo cual implica, claro está, transformar a la población negra en una fuerza política importante en el territorio - sino también ubicar personas de las organizaciones en cargos públicos que no son elegidos por voto popular (005, junio 2012).

El momento actual gira en torno a esta dinámica: personas que pertenecen a CORPOAFRO intentan establecer un puente entre la organización y las administraciones locales a través de su incursión en los gobiernos locales en cargos públicos o como mandatarios o representantes de las corporaciones municipales elegidos mediante

---

relacionados con servicios básicos, cuya cobertura puede atender la administración municipal. En el municipio de Balboa, la gestión (2006- 2010) tuvo importantes resultados en el desarrollo de proyectos productivos en las zonas de piedemonte donde se ubica la población negra, canalizando ayuda de cooperación internacional. Pero también avances en la distribución de tierras aprovechando algunos programas del Estado. Los resultados han sido positivos, aunque no han estado exentos de percances. Como comenta una líder que ha estado de cerca a este proceso, el principal foco de conflicto ha estado en la relación de estos alcaldes con los concejales, pues no siempre han estado dispuestos a aprobar las inversiones para las poblaciones negras:

“Es que se comienzan a ver tocados los intereses tradicionales, porque desafortunadamente cada una de las inversiones ha entendido como una línea. Entonces A, B, C, fulanos y zutanos, se repiten las inversiones en esas comunidades como por tradiciones o por cantidad de votos, por padrinzago. Vale decirlo, eso se maneja mucho acá y a veces en nuestras comunidades afrodescendientes. Empezando que las votaciones no son muy altas por la población también, comparado con otros sitios y por eso vemos diezmada también la inversión de nuestras comunidades. Y en esos dos municipios donde se intentó, pues si se hizo inversiones que los diferencia de otros municipios, sobresalen y dan la cara por las comunidades. Pero tal vez no fue lo que el alcalde esperaba, porque como le digo, los concejales se oponen a esas inversiones, porque ellos ven como sacadas de líneas sus inversiones que ya tenían proyectadas (007, junio 2012).

<sup>57</sup> En uno de los apartes del sueño de la dimensión política se expresa lo siguiente: “Como articulador de las organizaciones sociales de las comunidades negras del Alto Patía CORPOAFRO se ha consolidado como Movimiento Político para cultivar en ellas una nueva cultura ciudadana, para trabajar por sus Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Ambientales y Políticos (DESCAP), para facilitar su participación en la vida política de la región mediante su presencia en el diseño e implementación de programas de gobierno, planes de desarrollo y políticas públicas, mediante la presencia de sus líderes/as en los gobiernos locales como servidores públicos y como mandatarios elegidos por consenso” (CORPOAFRO, 2006: 34).

elecciones. Esto coloca a las organizaciones y consejos comunitarios en la trama de las relaciones partidistas con su consecuente manejo clientelar que puede incurrir en un desvío de los propósitos fijado por el Plan de vida.

Por su puesto – como se señalo atrás- los resultados han sido desiguales. Fuera de los casos en que se ha logrado acceder a las alcaldías –específicamente en los municipios de Balboa y Mercaderes- en el resto de gobiernos locales el acceso a los concejos ha sido reducido al igual que a espacios dentro de las administraciones como funcionarios. En cuanto al plan de vida, donde no se ha caído en la típica interacción y colaboración instrumental, las partidas destinadas para dinamizarlo son muy reducidas.

Ahora bien, visto de manera global, la dinamización del plan de vida se ha ajustado en gran medida al calendario que marca la planeación municipal. De esa manera, la gestión se realiza principalmente al principio de cada periodo de gobierno; o sea cuando los alcaldes deben presentar el plan de desarrollo y se abre espacio a la ciudadanía para que haga parte de su construcción. Así que, hay un gran espacio en el que el plan de vida –valga la redundancia- tiene poca vida.

El ideal, es por supuesto, que el plan sea un proceso de gestión constante, así como de permanente construcción, en el que sin perder la meta del largo plazo, se vayan revisando y adecuando las estrategias y políticas en el tiempo. Esto último, exige ejercicios de reflexión cada determinado tiempo para ir adecuando el plan de vida a nuevas realidades. No obstante, la generación de estos espacios para el diálogo se han visto truncados, tanto por la escasa disponibilidad de recursos monetarios, que son necesarios para la realización de reuniones, como por la disponibilidad de tiempo, ya que la participación es solo una parte de la vida de las personas que se reparte junto a otras actividades, entre ellas el trabajo.

Por su puesto, es importante destacar la percepción de las personas sobre la escasa importancia que las administraciones municipales les han otorgado a sus voces, como un factor adicional para desestimar una gestión de manera continuada. Como se ha recalcado en algunas investigaciones, cuando las instituciones no son sensibles a la intervención de



los ciudadanos esto puede desalentar en algunos casos su participación<sup>58</sup>. Aún así, los esfuerzos de estas organizaciones no se han restringido a las administraciones locales. De hecho, la gestión de COROAFRO en los gobiernos municipales ha corrido paralela a la búsqueda de ayudas en el sector no gubernamental. Como deja claro un líder comunitario:

[...] no tener el apoyo de los municipios en los cuales CORPOAFRO tiene injerencia, nos deja como opción empezar a vender esta propuesta a nivel internacional [así como] a nivel de organizaciones de orden nacional [ONG], también comprometidas con el desarrollo de las comunidades afrodescendientes (007, junio 2012).

Como es sabido, desde hace algunas décadas el desempeño de las ONG constituyen un componente clave en los desarrollos de la sociedad civil. Este aspecto no es desconocido por CORPOAFRO, en tanto la emergencia de esta estructura organizativa se debe en parte a la agentividad del sector gubernamental y a un contexto de cooperación internacional. Por esta razón, una parte de los esfuerzos para dinamizar el plan de vida se ha dirigido a buscar ayuda de ONG que canalizan fondos de organizaciones privadas en países del Norte –que conforman los llamados circuitos internacionales de solidaridad (Pardo, 2000: 212)- y de países cooperantes. Para algunos líderes, las posibilidades con el sector no gubernamental no solo se debe al rol tradicional de estos actores en la trasferencia de todo tipo de recursos hacia los grupos sociales más desfavorecidos, sino también, a que existen temas a los que estos actores son más receptivos – como la diferencia cultural, la discriminación racial y el asunto de la justicia social, económica y política con la gente negra- cuyo uso aumenta el margen de posibilidad para obtener recursos. Como expresa el ex director de CORPOAFRO:

Nuestro principal argumento [...] [consiste en que] la comunidad negra, a pesar de que toda la vida hemos sido vistos como problema, hoy somos una potencialidad, una oportunidad. ¿Por qué? Porque la mirada de la comunidad internacional está girando alrededor de los temas étnicos, por consiguiente, muchos problemas que quiere la comunidad se pueden resolver a través de la financiación de los proyectos de cooperación internacional (003, junio 2012).

---

<sup>58</sup> Como opina Ovejero: “Quien sabe que no le escuchan, no se molesta en hablar.” (Ovejero, 2008: 28).

En esta vía es la que ha reportado mas resultados en cuanto a la canalización de recursos. Estos se han dirigido en su totalidad a proyectos productivos –monocultivos de cacao y limón- por lo general dentro de programas amplios que involucran a municipios que están por fuera del rango de acción de CORPOAFRO<sup>59</sup>. En este aspecto, las poblaciones que se han visto más beneficiadas son aquellas que cuentan con organizaciones de mayor experiencia en temas productivos. En este aspecto es importante recordar, es que en estos municipios no existe la misma densidad asociativa o tradición en la formación de asociaciones de pobladores locales – las de mayor experiencia se concentran en el municipio de Patía- lo cual ha determinado el acceso a recursos.

Por otro lado, estos proyectos se han ajustado a las orientaciones de los programas de cooperación, dando escaso margen para la implementación de propuestas en distintas áreas o para lograr el equilibrio propuesto entre los componentes del plan de vida –la sostenibilidad regional.

### **El plan de vida y las “comunidades de base”**

En los párrafos anteriores se ha hablado de las rutas que CORPOAFRO ha explorado para implementar el plan de vida, describiendo especialmente relación entablada entre los líderes de las organizaciones y consejos comunitarios con los funcionarios de los gobiernos locales. En el siguiente apartado veremos cómo ha sido apropiada esta propuesta por la gente de las veredas y corregimientos y que tanto se ha hecho desde las directivas de CORPOAFRO para mantenerla vigente.

#### *La apropiación local del plan de vida*

Un aspecto recalcado a la planeación, es el hecho de proponer una lógica secuencial - relación causa efecto- que contrasta con la forma en que generalmente las personas ordenan su vida. Aunque la planeación adopte enfoque más “alternativos”, que enfatizan en la participación y en el conocimiento local en remplazo de métodos más verticales y

---

<sup>59</sup> Muchos de estos recursos se han obtenido de los proyectos de USAID, que es con presencia casi permanente en el territorio.

tecnocráticos, de todas maneras mantiene esquemas rígidos y detallados que son de difícil asimilación. En la etapa inicial de la construcción del plan de vida, por ejemplo, uno de los principales retos de los grupos dinamizadores fue precisamente llegar a un consenso con los asistentes a los talleres sobre el marco temporal de la planeación que propone un plazo de treinta años para alcanzar unas condiciones deseables de vida en el territorio. Sobre el proceso de construcción del plan de vida uno de sus dinamizadores recuerda:

[...] la participación podemos decir que fue alta, fue bastante asistida, fue bastante nutrida, pero es como le digo, las personas se decepcionaban, decían: yo como que me estoy cansando como porque es un plan a 2030. Para ese tiempo de pronto me he muerto. Lo difícil era hacer entender que eso era un referente. Entonces tenemos más de diez y ocho años para ejecutar cosas que como le digo no todas se van a lograr... Llegara ese día y no todo se ha logrado porque un planes es como una base que uno tiene, pero llegaron otras necesidades además de las que ya tenemos... (007 junio 2012).

Parte de estas resistencias se encuentran relacionados con el hecho de que la gente aspira a lograr impactos significativos en el mejoramiento de su entorno de manera temprana. Pero también, a la costumbre rutinaria de la gestión municipal, donde los recursos públicos deben ser invertidos según lo marque el ritmo de las necesidades y expresarse en realizaciones tangibles o cosas que mostrar.

Otro reto del plan de vida, ha sido lograr que en el imaginario de la gente no sea asimilado como un ejercicio más dentro de los acostumbrados talleres de las estrategias de desarrollo y por tanto con escaso . En otras palabras, que la gente se identifique con la propuesta y de esa manera mantenerla vigente en el largo plazo. Sobre la forma como ha sido asimilada esta herramienta entre las personas afrodescendientes de las distintas localidades, un líder comunitario comenta: “[...] eso ha sido bien grave... en otras partes de Colombia ya se conoce el plan de vida, pero las comunidades de base no tienen en sí como que es ese documento. Pues ellos aunque han participado en la construcción, pero cuando se les pregunta dicen: yo no sé qué es eso; es decir, no se identifican aunque han participado y se les ha explicado”.

En efecto, mucha gente que participó en la construcción del plan de vida hoy lo desconoce. En consecuencia, su dinamización es un asunto que se ha quedado restringido

por lo general a los líderes de las organizaciones y consejos comunitarios. Esto ha dificultado, igualmente, que la información sobre la gestión que se ha realizado CORPOAFRO –desde su junta directiva- con los gobiernos locales u ONG no llegue a ser conocida por las “comunidades de base”. Así que buena parte de los logros conseguidos no se han socializado o no se ha dado una idea clara sobre la procedencia de los recursos. Como reconoce uno de los líderes jóvenes de CORPOAFRO.

[...] sí, es que por lo menos se hacen las reuniones y no se les socializa a las comunidades [...] No sé hace seguimiento, ni se está dialogando, tanto de los miembros de las juntas directivas en las comunidades como de los representantes de la junta directiva de cada organización hacia la corporación. Entonces no ha habido esa interlocución, entonces cuando por lo menos cuando se llega con algún proyecto o se gestiona, simplemente dicen salió por comunidades afro y ya, y no se hace el acompañamiento, no se dice: esto hace parte de la lucha de ustedes, esto lo trabajamos en los talleres del plan de vida y pues que la gente se identifique con el plan de vida y con su organización, o sea tiene que haber una interlocución muy grande y no la ha habido (008 junio 2012).

Por otro lado, la gestión del plan de vida ha tendido a concentrarse en la junta directiva de CORPOAFRO. Los representantes de las organizaciones, pero no ha sido una interacción continua sino conforme –regido al calendario de la planeación como vimos atrás- donde la dirigencia de esta OSG lleva la batuta de los ejercicios de concertación. El comportamiento ha sido similar cuando se trata de recursos provenientes de ONG o de proyectos de cooperación internacional.

pero cómo les toca andar por todo el municipio es muy focalizada. Digamos, si están en Mercaderes sueltan las cosas [la información] en dos o tres partes y sí están en Patía también. Así mismo porque tienen que cubrir a todo el área. Pero también, en cada municipio en cada consejo ha faltado que hicieran la interlocución dentro del municipio que estuvieran constantemente hablando en el municipio, no? Entonces, la información se queda más que todo en los representantes. Entonces allí se quedaba la información, allí se acababa el proceso (008, junio 2012).

No obstante, de manera reciente CORPOAFRO han adelantado algunas estrategias para modificar la forma en que se venía haciendo la gestión del plan de vida. Con estas se ha buscado darle un mayor protagonismo a las organizaciones y consejos comunitarios en los respectivos ámbitos municipales y en el diseño de las propuestas -proyectos-; e igualmente,

lograr una identificación de la población con la propuesta, mejorando la participación de esta en la gestión del plan de vida. Estas iniciativas han provenído principalmente de gente joven que se ha vinculado recientemente a CORPOAFRO. Como comenta uno de ellos:

[...] esa fue una de las preocupaciones que me vincularon a CORPOAFRO. Es que ha faltado mucha comunicación hacia las bases y entre los mismos directivos. Entonces no ha habido como la comunicación, por eso se ha quedado un poco estancado el proceso de implementación del plan de vida [...]mirando la comunicación en CORPOAFRO el objetivo ha sido que esta llegue a todas partes [...] pues por más que el equipo directivo quiera informar se necesita que en cada municipio hubiera una persona que sirva de enlace, por qué bueno, las directivas reunían a los representantes e iban esporádicamente a un sitio o a dos consejos, dos comunidades, pero de ahí a irrigar la información a cada comunidad era muy difícil, por el amplio radio de acción. Así pues que la primera estrategia fue que en la conformación de la junta directiva de la organización [CORPOAFRO] quedará conformada por miembros de cada uno de los municipios (008, junio 2012).

Además de esta modificación, otro cambio destacado ha sido la de elaborar metas anuales definiendo temas dentro de un orden de prioridades, pues no todo dentro del plan tiene igual importancia o es igualmente determinante. Además, la realidad del proceso ha demostrado que los recursos siempre van a ser escasos, y dispersarlos intentando atender cada uno de los diferentes componentes del plan de vida, en vez de causar impactos significativos puede conducir a una enorme ineficiencia.

Por otro lado, la construcción de propósitos en un horizonte temporal más corto – ajustado a los objetivos de largo plazo plasmados en la visión- da la posibilidad de lograr resultados de una manera más temprana y de esa manera motivar a la gente de las comunidades a comprometerse en el proceso de planeación, e igualmente, superar el hecho de que la gestión quede reducida a un tiempo definido gubernamentalmente para la participación.

[...] ahora se quiso que la comunidad estuviera ahí participando activamente. [...] además de varios talleres que hemos venido realizando, ya estamos trabajando directamente con las comunidades y también articulando con los entes territoriales. [...] lo que se quiere es que además de [que la gente] tengan la información sean ellos mismos quienes participen en la construcción del plan operativo. Estos ejercicios se venía haciendo, pero también los dejaron quietos, dos, tres o cuatro años se dejó en stand by. Entonces por eso estaba un poquito de caído, ahora volvimos a oxigenarnos y nos levantamos con más impulso... (007, junio 2012).

A estos propósitos se les ha sumado un esfuerzo adicional. Este consiste en construir capacidad cambiando la forma tradicional en que se proveen conocimientos a los grupos de base. Así lo resalta un líder comunitario:

lo que pasa es que a veces se hacen talleres, como capacitación y se dan en un tiempo y se quedaron ahí y se dan en otro tiempo y se quedan ahí, que realmente cuando queremos que las cosas avancen no tendríamos que hacer capacitación sino formación, que es un poquito más intensa y crea más capacidad. Entonces sería la formación de líderes, no la capacitación, entonces eso ha pasado que se hacen talleres se hacen capacitaciones y como lo son consecuentes digamos se anima la gente, toma capacidad pero ahí queda... Eso más o menos ha pasado (008, junio 2012).

## **CAPÍTULO IV**

### **CONCLUSIONES**

Teniendo en cuenta los objetivos iniciales, varios aspectos son relevantes para una reflexión final. En primer lugar, esta propuesta de planeación participativa se configura en un contexto particular, que no se circunscribe al momento en el que pone en marcha su elaboración. Se trata de una idea que se destila poco a poco enmarcado por procesos de gran trascendencia política, que incide para que los actores sociales de esta región que se vinculan activamente a estas dinámicas, comiencen a preguntarse por la incidencia de la participación de la gente negra en los espacios de poder y toma de decisiones. En otras palabras, la decisión de contar con una herramienta para incidir políticamente en los escenarios del desarrollo local y regional, es gran medida resultado de la relación con actores sociales y las posturas políticas que se asumen dentro de esos procesos.

Esto es tal vez más evidente en la cristalización de este proceso –la construcción del plan de vida como tal- que ocurre en un marco donde actores sociales e institucionales son afines a la idea de crear canales de expresión y protagonismo político de las organizaciones de la sociedad civil. Más exactamente, el plan de vida es fruto del llamado “desarrollo alternativo” – la estrategia a seguir en muchos países del Sur, según algunos análisis- que apela por la construcción de “capacidad” de los “más pobres” o la cualificación de grupos de base mediante la provisión concreta de los más diversos recursos –conocimientos, habilidades, información, relaciones sociales y financiación- para emprender de manera autónoma la búsqueda de logros, económicos, sociales y políticos.

Otro aspecto interesante, es que la construcción del plan de vida marca el inicio de una propuesta organizativa cuyo activismo tiene como referente político la reivindicación de la etnicidad negra. Este hecho problematiza ciertos aspectos de la narrativa que se maneja sobre las fases de empoderamiento del discurso de comunidad negra, que ubica a la elaboración y despliegue de los elementos normativos del reconocimiento, como los catalizadores de este tipo de procesos organizativos en el país. Es solo con el plan de vida que la etnicidad es ubicada al centro de los esfuerzos organizativos en el territorio.

Es prácticamente desde CORPOAFRO, como estructura organizativa regional, que se avanza en la construcción de una identidad étnica y se asocia de manera más clara la diferencia cultural como premisa reivindicativa de derechos. Tomando las apreciaciones de Hoffman (2000) sobre la construcción de la identidad étnica por fuera de la región del Pacífico, para CORPOAFRO el entendimiento de la etnicidad no se ha dibujado tanto como la pertenencia a una “comunidad”, sino más bien como una “dimensión” a la que pueden acudir individuos o grupos sociales en pro de asuntos relacionados con las poblaciones negras, según las situaciones concretas a las que se vean enfrentadas.

Dentro de este esquema el plan de vida ha jugado un papel central. Este se ha dirigido a articular los esfuerzos organizativos de la población negra en objetivos comunes, así como a visibilidad a los intereses de la población negra en las agendas de los gobiernos locales. Aunque CORPOAFRO a utilizado el estatus diferenciado de la población negra para influir en la generación concertada de políticas en los ámbitos municipales, la respuesta de las administraciones locales ha seguido la misma tendencia de los ejercicios de planeación participativa en el resto del país. Es decir, procesos donde hay margen para que la ciudadanía emprenda acciones de concertación y negociación con los agentes que hacen operativa la planeación pero cuyo impacto es relativamente bajo, en tanto el diseño institucional otorga poder discrecional a las autoridades administrativas de los entes territoriales –en este caso el alcalde- para acogen o no las prerrogativas ciudadanas sobre las prioridades públicas.

Por su puesto, en estos resultados han jugado otro tipo de factores. Entre ellos resalta el hecho que existe una disparidad en la capacidad de gestión de las organizaciones y consejos comunitarios, lo cual ha influido en la calidad de la interlocución y concertación de estos actores con las autoridades públicas. Dicho de otro modo, no en todos los municipios quienes están al frente de estos ejercicios cuentan con experiencia, destreza política o están al tanto de los derechos consignados en la ley 70 para legitimar los intereses de población negra. A esto se suma, el desconocimiento del estatus diferenciado de la población negra por parte de los funcionarios que reduce la posibilidad para que la



dimensión étnica pueda ser un instrumento concreto dentro la negociación del plan de vida con las administraciones municipales.

Por otro lado, el plan de vida ha encontrado condiciones favorables para su implementación, allí donde los gobiernos locales, especialmente los alcaldes, se han mostrado afines con la propuesta. De esa manera, la incorporación del plan de vida dentro de la gestión de los municipios, ha dependido en gran medida del compromiso ideológico de los funcionarios locales; es decir, de la voluntad política. Aunque no se puede reducir su “éxito” a este único factor, es posible afirmar que dentro del conjunto de elementos que destacan como parte del ambiente sociopolítico favorable a la participación, el compromiso ideológico es tal vez el más determinante.

Ahora bien, la disparidad del plan de vida ha expresado de igual manera en los beneficios obtenidos por la población afrodescendientes, pues ha sido desigual, en tanto cada municipio ofrece condiciones de favorabilidad distintas. Por un lado, la actitud de las administraciones locales frente a la incorporación del plan de vida en los planes de desarrollo. Por otro, en estos municipios no existe la misma densidad asociativa o tradición en la formación de asociaciones de pobladores locales.

En lo que si ha habido similitud, es en el hecho de que la gestión del plan de vida se ha ajustado al calendario marcado institucionalmente para incorporar a la ciudadanía en el proceso de planeación municipal. De esa manera, la concertación entre institucionalidad local y organizaciones se ha dado principalmente entre el cambio de una administración a otra, dejando un espacio de tiempo bastante amplio donde las acciones son mínimas o donde el plan de vida tiene poca vida.

Otro aspecto a resaltar, es que durante los años en que el plan de vida se ha utilizado para visibilizar los intereses de la población afrodescendiente en las agendas locales, su dinamización ha quedado restringida a los líderes de las organizaciones y consejos comunitarios. Esto ha repercutido en un problema estructural de la participación al interior de esta corporación, en la medida que la información no ha llegado de manera continua a las “comunidades de base” y se han incorporado poco a la elaboración de propuestas. Como resultado de ello, en ciertos casos, el nivel de identificación con la

propuesta con el plan de vida ha sido baja y en otros de desconocimiento total. Por su puesto, se han dado procesos de reflexión reciente para que la interlocución entre las organizaciones de base y los gobiernos locales sea un proceso menos intermitente y para incorporar a la población, aunque sus resultados están por verse.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agudelo, Carlos (2001). “Nuevos actores sociales y relegitimación del Estado”. *Análisis político* 43: 1.
- Aguilar, José (). *Articulación de los centros sociales de La Compañía de Jesús en Colombia en colaboración con la Universidad Javeriana: desarrollo regional sostenible de Nariño y Putumayo andinos*. s/l: CINEP/IMCA/SJR.
- Albán, Adolfo (1999). *Patianos allá y acá. Migraciones y adaptaciones culturales 1950-1997*. Popayán: El sol de los venados.
- Barreto, Miguel (2009). Laboratorio de Paz de Cauca y Nariño: ¿Una salida indígena para la paz en Colombia? En, *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*, Jorge A. Restrepo y Matías Aponte (Comp.): 545. Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Benedicto, Jorge (2004). El cambiante escenario de la participación política: ¿hacia una política participativa? *Zona abierta* 106/107: 1.
- Betancourt, Mauricio (2001). *Planeación y participación. Construyendo la democracia local. Volumen 1. Elementos históricos y conceptuales*. Bogotá: ISMAC.
- Brugué, Joaquim y Raquel Gallego (2001). ¿Una administración pública democrática? En, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Joan Font (Comp.): 33. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Caballero, Henry (2011). El Laboratorio de Paz II en el Macizo colombiano Alto Patía. Versión de un participante. En, *Construir paz: aportes desde la Universidad Nacional de Colombia*, Virginia Inés Soto (Comp.): 137. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Consejo Nacional de Planeación (2000). “De la Trocha al Plan de Desarrollo”. Disponible visitado en de.
- CORPOAFRO (2007). Plan de vida de las comunidades afrodescendientes de la Cuenca del Alto Patía. Departamento del Cauca. Municipios de Patía, Balboa, Mercaderes, Rosas, la Sierra, la Vega, el Tambo y Bolívar, sur del Cauca y Leiva Nariño.
- Cunill, Nuria (1991). *La participación ciudadana*. Caracas: CLAD.

- \_\_\_\_\_ (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (2006). Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. En, *Introducción: la disputa por la construcción democrática en América Latina*, Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (Comp.): 11. México DF: CIESAS.
- Dagnino, Evelina (2007). “Citizenship: a perverse confluence”. *Developmen in practice* 17: 549.
- El comunal (s/f). “La Trocha ciudadana: los mandatos ciudadanos”. Disponible <http://elcomunal.es.tl/TROCHA-CIUDADANAT%EDtulo-de-la-nueva-p%Elgina.htm> visitado en de
- Escobar, Arturo (1992). “Planificación”. Disponible en [http://p-zutter.net/mediapool/54/542579/data/cultivar\\_diversidad/DiccionarioDelDesarrollo-completo.pdf](http://p-zutter.net/mediapool/54/542579/data/cultivar_diversidad/DiccionarioDelDesarrollo-completo.pdf), visitado en octubre 11 de 2011.
- \_\_\_\_\_ (2009). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana.
- Espinosa, Mario (2009). “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”. *Andamios* 5: 71.
- Forero Pineda, Clemente (2000). “El sistema nacional de planeación participativa de Colombia 1994-2000”. Disponible en: [www.eclac.org/ilpes/noticias/.../0/.../Colombia\\_PlaneacionParticipativa.doc](http://www.eclac.org/ilpes/noticias/.../0/.../Colombia_PlaneacionParticipativa.doc), visitado en junio 28 de 2011.
- Font, Joan (2001). “Introducción”, En *Ciudadanos y decisiones públicas*, Joan Font (Comp.). España: Editorial Ariel S.A.
- Forero, Clemente (2002). “El Sistema Nacional de Planeación Participativa de Colombia 1994-2000”. Disponible en, visitado en mes día año.
- Friedmann, John (1986). “Planificación en Latinoamérica: de la ilusión tecnocrática a la democracia abierta”. *Revista EURE* 36: 45.
- Fuentes, Guillermo; Ma Cecilia Güemes y Carolina Izasa (2010). “Modernizar y democratizar la administración pública: una mirada desde la realidad latinoamericana”. *Transformación, Estado y democracia* 44: 93.

- Gow, David (2010). *Replanteando el desarrollo: modernidad indígena e imaginación moral*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Gudynas, Alberto y Alberto Acosta (2011). “La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa”. *Utopía y praxis Latinoamericana* 53: 71.
- Hernández, Rodrigo (s/f). “Naturaleza de la planeación económica. Recuento de la planeación económica en México y el Mundo”. Disponible en: [www.eumed.net/libros-gratis/2012a/1173/index.htm](http://www.eumed.net/libros-gratis/2012a/1173/index.htm), visitado en febrero 11 de 2012.
- Hevia, Felipe (2006). “La participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina”, En *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (Comp.). México: FCE, IESAS, Universidad Veracruzana.
- \_\_\_\_\_ (2011). “Participación institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social”. *Revista de estudios sociales* 8: 95.
- Hoffman, Odile (2002). Del territorio étnico a la ciudad: las expresiones de identidad negra en Colombia a principios del siglo XX, En *Memorias del II seminario internacional sobre territorio y cultura. Territorios de conflicto y cambio sociocultural*, Beatriz Nates (Comp.). Manizales: Tizan Ltda.
- \_\_\_\_\_ (2000). La movilización identitaria y el recurso de la memoria (Nariño, Pacífico colombiano), En *Memorias hegemónicas, memorias disidentes: el pasado como política de la historia*, Cristobal Gnecco y Marta Zambrano (Comp.). Bogotá: ICANH-Universidad del Cauca.
- Hurtado, Teodora (2000). “Treinta años de protesta social: el surgimiento de la movilización étnica afrocolombiana en el norte del cauca”, En *Impactos de la ley 70 y dinámicas políticas locales de las poblaciones afrocolombianas: estudios de caso. Documento de Trabajo N 50*. Cali: Universidad del Valle de Cauca Cidse-Ird-Colciencias.
- Isunza, Ernesto (2004). “El reto de la confluencia. Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”, En *Sociedad civil y gobernabilidad en México (segunda parte)*, Alberto J. Olvera (Comp.). México: Universidad Veracruzana.

- Jojúa, Yenni y Diego Riascos (2009) “La organización social de la población negra del municipio de Patía: proceso organizativo desde 1970 y sus transformaciones a partir de la Constitución Política de 1991”. Trabajo de grado para obtener el título de politólogo, Universidad del Cauca.
- Lira, Luís (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile:ILPES.
- Mansbridge, Jane (2008). “De la acción a la reflexión y de la reflexión a la acción”, En *Democracia en profundidad. Nuevas formas de gobierno participativo con poder de decisión*, Archon Fung y Erik Wright (Comp.): 299-335. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Matus, Carlos (1980). *Planificación de Situaciones*. Mexico: PCE.
- Monteoliva, Alejandra (2005). “De la planeación a la gestión local: en la búsqueda de una intervención integral”. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre 18-21, Santiago, Chile.
- Olvera, Alberto (2006). “El discurso de la sociedad civil en el espacio público internacional. Lecciones para planificadores”. Ponencia presentada en el Seminario del PROVED, setiembre, ciudad de México.
- Ortega-Lara, Armando, José Usma, Paula Andrea Bonilla y Natalia Lorena Santos (2006). Peces de la cuenca del río Patía, Vertiente del Pacífico colombiano. Disponible en: [www.siac.net.co/biota/bitstream/123456789/.../PATIA\\_180107.pdf](http://www.siac.net.co/biota/bitstream/123456789/.../PATIA_180107.pdf), visitado en mayo 2 de 2011.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. España: Ediciones Paidós.
- Ovejero, Félix (2008). “¿Idiotas o ciudadanos?” *Claves de razón practica* 184: 22.
- Pardo, Mauricio (2002). “Movimientos sociales y actores no gubernamentales”, En *antropología en la modernidad: identidades, etnicidades y movimientos sociales*, Ma. Victoria Uribe y Eduardo Restrepo (Comp.): 207. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología.
- Pichardo, Arlette (1997). *Planificación y programación social. Bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales*. Argentina: LUMEN/HVMANITAS.

- Pinto, C. (2004). Espaços deliberativos e a questão da representação . *Revista brasileira de ciências sociais* 54: 97.
- Parra Escobar, Ernesto (2001). “La trocha ciudadana”, En *Diez años de planeación al derecho. Memorias del VI congreso nacional 2001*, Consejo Nacional de Planeación (Comp.): 63. Bogotá: Editora Guadalupe.
- Ramírez, Franklin (2008). El espacio público como potencia. Controversias sociológicas desde la experiencia de Medellín. *Íconos Revista de Ciencias Sociales* 032: 61.
- Restrepo, Eduardo (2005). “Políticas de la etnicidad en la comunidad negra en Colombia”, En *Movimientos sociales afro y políticas de identidad en Colombia y Ecuador*, (Comp.): 215. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- \_\_\_\_\_ (2004). “Biopolítica y alteridad: dilemas en la etnización de las colombias negras”, En *Conflicto e (in)visibilidad: retos en los estudios de la gente negra en Colombia*, Eduardo Restrepo y Axel Rojas (Comp.): 271. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Rivas Nelly (2004). Significaciones de la etnicidad en contextos rurales del Pacífico nariñense. Algunas percepciones (apropiaciones) rurales de la Ley 70, En *Panorámica afrocolombiana: estudios sociales en el Pacífico*, Mauricio Pardo, Claudia Mosquera y Clemencia Ramírez (Comp.): 369. Bogotá: ICANH.
- \_\_\_\_\_ (2000). “Ley 70, medio ambiente y relaciones intramunicipales: el Consejo Comunitario ACAPA, Pacífico nariñense”, En *Impactos de la ley 70 y dinámicas políticas locales de las poblaciones afrocolombianas: estudios de caso. Documento de Trabajo N 50*. Cali: Universidad del Valle de Cauca Cidse-Ird-Colciencias.
- Roth, André-Noel (2002). *Políticas públicas*. Bogotá: Aurora.
- Roy, Joaquín (2011). “La asistencia europea a Colombia: ¿una contribución virtual a un plan virtual de paz?” *Colombia internacional* 51: 5.
- Sartori, Giovanni (1987). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.
- Subirats, Joan (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Joan Font (Comp.): 43. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Jhosep, Shumpeter (1952). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Ediciones Aguilar.

- Texeira, Elenaldo (2001). *O local e O global. Limites y desafíos da pataticipação cidadã*. Brasil: Cortez Editora.
- Tolosa, Ángel (2011). Una mirada crítica a la estrategia de los laboratorios de paz, desde la perspectiva de los sectores sociales populares. En, *Construir paz: aportes desde la Universidad Nacional de Colombia*, Virginia Inés Soto (Comp.): 173. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Unceta, Koldo (2009). "Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones". *Carta Latinoamericana* 7: 1
- UOAFROC (2008). Proyecto: Fortalecimiento de comunidades afro descendientes del norte del cauca en el marco de la agenda de desarrollo afro caucana 2008-2018. Disponible en, <http://uoafroc.org/pdf/5.%20Presentacion%20proyecto%20Fortalecimiento%20de%20comunidades%20afrodescendientes.pdf>, visitado en julio 12 de 2011.
- Ussa, Manuel (1987). "El descarte: Tierra, ganado y la cultura del negro patiano". Trabajo de grado para obtener el título de antropólogo. Universidad del Cauca.
- Vargas, Soraya (2006) Foros participativos y gobernabilidad. Una sistematización de las contribuciones de la literatura. En, *Diseño institucional y participación política. Experiencias en el Brasil contemporáneo*, CLACSO (Comp.): 15-37. Buenos Aires: CLACSO.
- Vallejo, Luis y Héctor Fuentes (2006). "De la planeación normativa a la participativa en Colombia: Una aproximación al caso del manejo de los recursos ambientales". Disponible en <http://aplica.uptc.edu.co/Publicaciones/ApundeCendes/Documentos/Vol41-5.pdf>, visitado en febrero 10 de 2012.
- Velásquez, Fabio y Esperanza Gonzales (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Colombia: Fundación Corona.
- \_\_\_\_\_ (2006). Desarrollo local y participación ciudadana: reflexiones sobre la experiencia colombiana. En *Retos del desarrollo local*, Patricio Carpio (Comp.): 173-203. Quito: OLFIS/ILDIS/Abya-Yala.
- \_\_\_\_\_ (1995). El salto social: "¿es el tiempo de la gente?" *Revista Foro Nacional por Colombia* 26: 14.



Vieco, Juan José (2010). “Planes de desarrollo y planes de vida: ¿diálogo de saberes? *Mundo Amazónico* 1: 135.

Viviescas, Fernando (2001). La planeación participativa a 10 años de la constitución: un ejercicio político”. En *Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional, Memorias*. Alcaldía Mayor (Comp.):. Bogotá: Veeduría Distrital.

Wilches-Chaux, Gustavo (2005). *La construcción del plan de vida de un pueblo que sueña*. Bogotá: PNUD.

Zuluaga, Francisco (1993). *Guerrilla y sociedad en el valle del Patía*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.

Zunkel, Osvaldo (1990). “Auge, crisis y renovación del Estado: una perspectiva de largo plazo”, En: *Los desafíos del Estado en los años noventa*, Matías Tagle (Comp.): 19. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.

## MATERIAL MULTIMEDIA

Velásquez, Fabio y Esperanza González (2010). La planeación participativa y el sistema nacional de planeación en Colombia. Diapositivas presentadas en el Tercer encuentro de Planeación Local y presupuestos Participativos, noviembre, Medellín, Colombia.

INCODER (2005). Área de desarrollo rural Alto Patía. Diapositivas.

## ENTREVISTAS

Entrevistado	Código	Fecha	Características
Entrevistado 1	001	18 de mayo de 2012	Padre de la Compañía de Jesús. Asumió la dirección del II Laboratorio de Paz MAP y actualmente dirige el proyecto de desarrollo regional Suyusama.
Entrevistado 2	002	22 de mayo de 2012	Secretario de gobierno del municipio de Florida en el departamento de Nariño.
Entrevistado 3	003	6 de junio de 2012	Ex Alcalde del municipio de Balboa, Cauca, coordinó entre 2005 y 2006 la

			construcción del plan de vida para la población afrodescendiente de la Cuenca Alta del río Patía. Actualmente dirige CORPOAFRO.
Entrevistado 4	004	7 de junio de 2012	Sociólogo, indígena Nasa. Desde el año 2011 se desempeña como jefe de planeación de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN).
Entrevistado 5	005	11 de junio de 2012	Representante legal de CORPOAFRO. Hizo parte del equipo dinamizador del plan de vida.
Entrevistado 6	006	12 de junio de 2012	Sociólogo, funcionario de UNIPA (Unidad Indígena del Pueblo Awa). Hizo parte de una de las primeras experiencias de construcción regional del Programa Suyusama.
Entrevistado 7	007	20 de junio de 2012	Administrador de empresas y líder comunitario del municipio de Mercaderes. Fue delegado por las comunidades afrodescendientes de la mesa directiva del II Laboratorio de Paz. Actualmente dirige la Federación de Organizaciones Sociales Afropatianas (FESAP) que trabaja de manera coordinada con CORPOAFRO pero centrada en temas agropecuarios.
Entrevistado 8	008	22 de junio de 2012	Promotor de Desarrollo Comunitario del Municipio de Mercaderes y secretario de CORPOAFRO. Integrante de FUNDAGRO.

## ANEXOS

### Anexo 1.

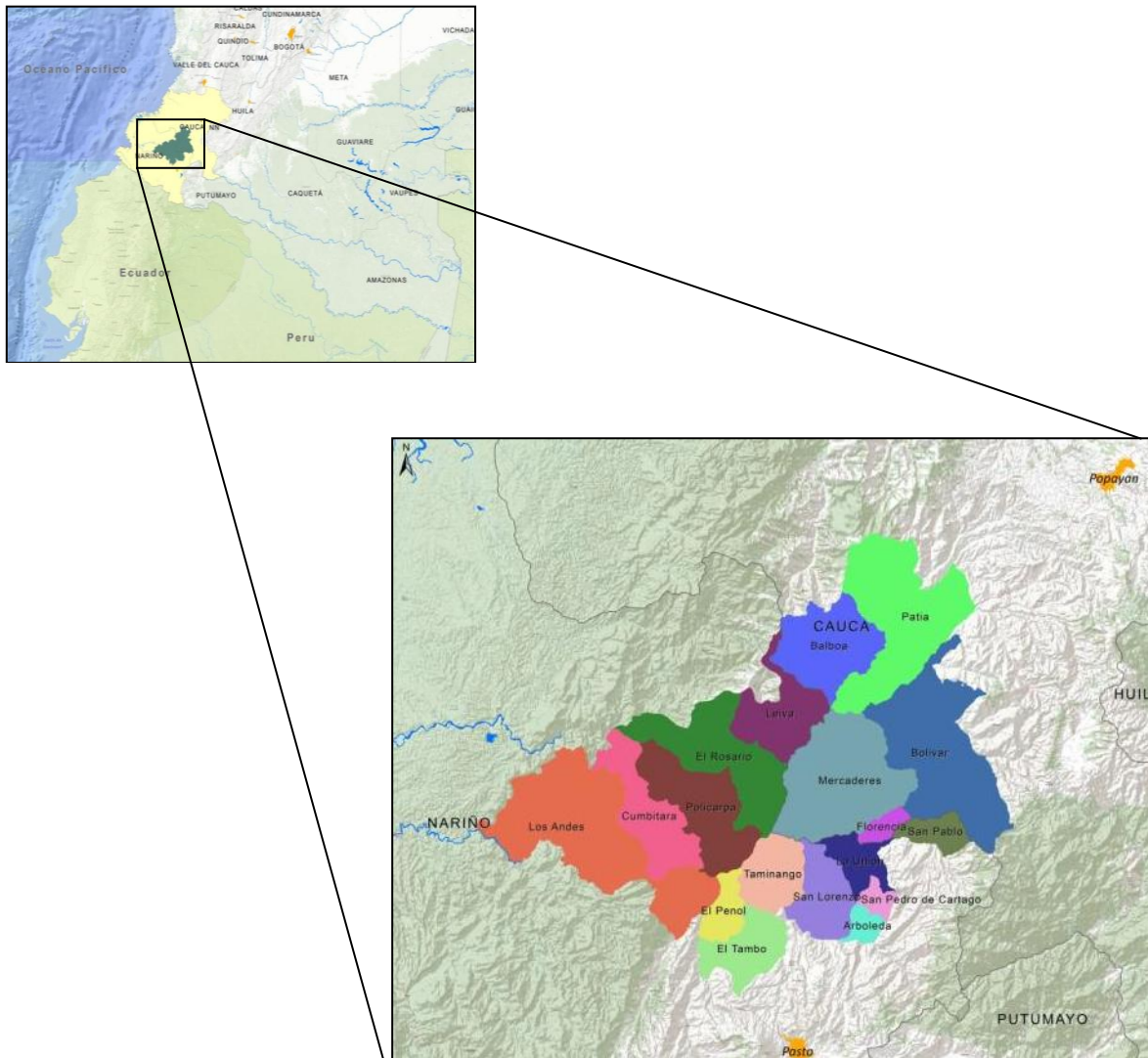
**Cuadro 1 Diferencias entre la planeación tradicional y la planeación participativa**

<b>PLANEACIÓN TRADICIONAL</b>	<b>PLANEACIÓN PARTICIPATIVA</b>
Centralizada (Del centro a la periferia)	Descentralizada (De la periferia al centro)
Vertical e impositiva (De arriba hacia abajo)	Horizontal y concertada (De abajo hacia arriba)
Tecnicista (Realizada por expertos)	Dialogada (Promueve el diálogo de saberes)
Sectorial	Integral
Corto plazo (Apunta a los presupuesto anuales)	Largo plazo (Apunta a construir visión de futuro)
Se hace por requisito legal (Importa la forma)	Se reconoce como una necesidad real (Importa el contenido)
Prioriza la inversión sectorial	Prioriza la inversión social
Asigna responsables pero no asumen responsabilidades	Asumen responsabilidad y compromiso social
Homogeneizante y unificadora	Reconoce la diversidad y respeta la diferencia
Excluyente	Incluyente
Autoritaria	Democrática
Reconoce una sociedad objetivo como beneficiarias del Plan	Reconoce actores sociales como sujetos activos del desarrollo
Responde a un Estado Interventor	Promueve un Estado facilitador
Desconoce las condiciones concretas y específicas de cada lugar	Parte de las condiciones concretas y particulares
Genera desconfianza en las instituciones	Construye relaciones de confianza
Promueve confrontación e imposición de poderes	Promueve tolerancia y convivencia pacífica
Disminuye gobernabilidad	Recupera gobernabilidad

Fuente: (Lo Público, 2000: 8).

Anexo 2.

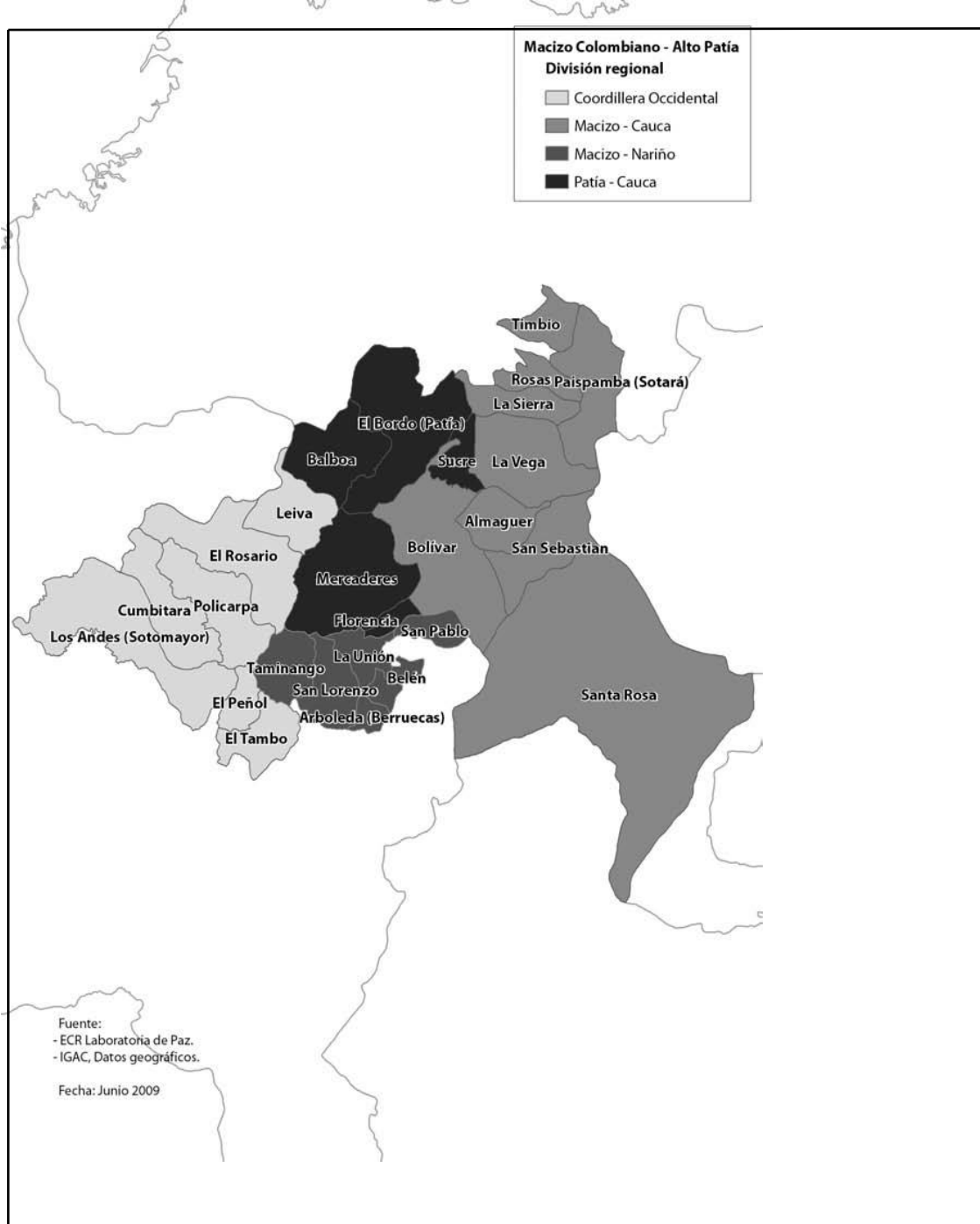
Figura 1. Departamentos de Cauca y Nariño: subregión Alto Patía



Fuente: (INCODER, 2005).

Anexo 3

Figura 2. . División municipal de la región Macizo Colombiano Alto Patía del II Laboratorio de Paz



Fuente: (Barreto 2009: 551).

Anexo 4.

Figura 3. Zonas de influencia de UAFROC



Fuente: (UAFROC, 2008).