

# Planeación, participación y desarrollo



Arturo Escobar  
María Teresa Uribe de H.  
Sergio Bustamante Pérez  
Fernando Prada V.  
Clara Inés Restrepo Mesa  
María Clara Echeverría Ramírez  
Fabio E. Velásquez C.  
Gloria Naranjo Giraldo  
Jesús María Hidalgo Montoya  
Héctor Manuel Lugo Agudelo

---

Enero del 2002

Editan

Corporación Región

Calle 55 N° 41-10

Teléfono: 57-4-2166822

Fax: 57-4-2395544 Medellín-Colombia.

Email: coregion@epm.net.co

**Posgrado en Planeación Urbano-Regional**

Universidad Nacional de Colombia

Autopista Norte Carrera 65 Calle 64 Bloque 24 Of. 403

Teléfono: 57-4-4309425

Fax: 57-4-2300736 Medellín-Colombia.

Email: planur@perseus.unalmed.edu.co

**Fundación Social**

Carrera 46 N° 52-140

Teléfono: 57-4-5133694

Fax: 57-4-5132771 Medellín-Colombia

Email: regional\_mde@fundacion-social.com.co

ISBN: 958-8134-09-9

Editora:

Luz Elly Carvajal G.

Corporación Región

Diseño carátula

Carlos Sánchez E.

Diseño e impresión: Pregón Ltda.

Para esta publicación la Corporación Región recibe el apoyo de Novib-Holanda y Misereor Katholische Zentralstelle  
FÜR. Entwicklungshilfe e.V.

Impreso en papel ecológico fabricado con fibra de caña de azúcar.



Instituto de Estudios Políticos  
Jefe Unidad de Documentación

# Planeación, gobernabilidad y participación

María Teresa Uribe de H.

Socióloga, investigadora del  
Instituto de Estudios Políticos,  
profesora desde 1973 en la Facultad de  
Ciencias Sociales y en el Posgrado de  
Ciencias Políticas desde 1991  
de la Universidad de Antioquia.

Me propongo abordar las complejas relaciones entre tres universos temáticos: la planeación, la gobernabilidad y la participación, teniendo como referentes espaciotemporales el contexto nacional y el período de diez años contados a partir de la constitucionalización de la democracia participativa en Colombia. Intento desarrollar una propuesta de discusión más política y menos teórica; más analítica y menos empírica, poniendo la mirada sobre los principales desfases y antinomias que se han desatado en torno a estos propósitos colectivos.

Las tesis que traigo para el debate son las siguientes: la manera como en Colombia se ha desarrollado esta triple relación, ha dado paso a la democracia sin partidos, a la ciudadanía despolitizada y a la colonización armada de los procesos participativos, entre ellos los que se desenvuelven en los ámbitos de la planeación. Para argumentarlo voy a centrarme en dos grandes desfases: el primero analiza el devenir de la modernización y la democratización del Estado y la política; y el segundo, aborda los giros de la guerra y la colonización de la política por los actores armados.

## La gobernabilidad, vista a la luz del desfase entre los propósitos de modernización del Estado y los propósitos de democratización de la política

La participación en los procesos de planeación se constituyó en el punto de intersección de varios propósitos políticos de diferente alcance y significación y de varias instituciones nuevas o reformadas por la Constitución de 1991<sup>1</sup>. En la planeación participativa confluyeron las intenciones de modernizar el aparato público en lo que tiene que ver con la racionalización del gasto y la inversión, la eficacia en la gestión y la transparencia en la administración de los bienes del Estado; pero también desembocaron allí las aspiraciones de la llamada sociedad civil por inclusión en el corpus político, por reconocimiento de sus diferencias y atención a sus demandas sociales y económicas, propuestas e invisibilizadas durante décadas.

Modernización y democracia participativa encontraban como espacios cuasi-naturales para su despliegue, la descentralización y la planeación del desarrollo, que de acuerdo con lo anterior iban adquiriendo un mayor despliegue en los ámbitos locales y regionales al tiempo que iba perdiéndola en el espacio de lo nacional; sin embargo, este punto de intersección, que empezó a designarse bajo la polisémica denominación de gobernabilidad, estaba lejos de constituir un núcleo duro de acuerdos consensuales entre las diversas fuerzas interesadas en la *construcción del nuevo país* como se decía entonces y por el contrario, dicha intersección fue más bien el cruce fortuito de trayectorias ideológicas y políticas poco coincidentes, impulsadas por actores sociales que buscaban propósitos distintos y para quienes modernización y democracia estaban en un orden inverso de precedencias, aunque para todas ellas la gobernabilidad fuese un horizonte imprescindible en el futuro del país.

1. FALS BORDA, Orlando. Democracia participativa y constituyente: En: Revista Foro N° 13 Bogotá, 1990. Págs. 23- 29.

Para los políticos tradicionales, sobre todo aquellas fracciones de los partidos críticos con los acentos personalistas y corruptos de sus propias agrupaciones (galanistas y alvaristas) la gobernabilidad era un asunto de modernización del Estado y la planeación participativa y la descentralización, estrategias para conseguirla; estos grupos tradicionales estaban interesados en hacer del Estado un aparato más eficiente, con una administración más transparente, eficaz en el manejo de los conflictos y las tensiones sociales y con una mayor capacidad de gestión de los recursos públicos; la propuesta modernizadora pasaba también por la institucionalización de los partidos y la dignificación de la política con el ánimo de reconstruir la legitimidad perdida y hacer gobernable la Nación<sup>2</sup>.

Para estos grupos la participación en la planeación tendría un alcance restringido; se trataba de oxigenar y remozar la administración pública; o en otras palabras, de contar con un *capital humano* organizado y propositivo que facilitara la gestión pública y no la entorpeciera con sus acciones disruptivas y sus prácticas ilegales; se buscaba en lo fundamental subordinar la democracia —implícita en la participación— a la modernización, mantenerla como un recurso entre otros bienes públicos, para el mejor desempeño del aparato estatal, manteniendo sin mayores modificaciones a la democracia en los marcos de la representación y a ellos, como los únicos actores en el espacio de la política; en fin estos grupos impulsaron un modelo de gobernabilidad restringida.

Para las nuevas fuerzas presentes en la constituyente (independientes, indígenas, cristianos, guerrilleros reinsertados) fuerzas volátiles como las llama Marco Palacio<sup>3</sup>, el propósito era ante todo la democratización de la vida social; lo que quiere decir que portaban una visión democrática de la gobernabilidad; para estos grupos la planeación participativa y los procesos de descentralización eran estrategias para entrar en el mundo de la política, para incidir en las deci-

2. GUTIÉRREZ S., Francisco. Dilemas y paradojas de la transición participativa. En: Análisis Político N° 29 Sep.-Dic. 1996. Pág. 27.

3. PALACIO, Marco. La gobernabilidad en Colombia. Aspectos históricos. En: Análisis Político N° 29. Sep.-Dic. 1996. Pág. 18.

siones estatales, para organizar la sociedad civil y a través de nuevas formas de acción política, reconstruir lo público y ampliar la ciudadanía con el reconocimiento de nuevos derechos sociales, económicos y culturales; procesos de democratización que los tendrían a ellos, a los dirigentes de las nuevas fuerzas y de los movimientos sociales, como los conductores de la gran transformación<sup>4</sup>.

Esta propuesta invertía la relación de la democracia con la modernización, subordinando la segunda a la primera, la democracia directa y las acciones colectivas organizadas serían capaces de transformar la estructura bipartidista, de encontrar nuevas formas de representatividad social, de dignificar la política y de rehacer el Estado, la modernización vendría por añadidura; vale la pena recordar las antinomias que corrían en los inicios de los noventa y que aún hoy tienen divulgadores: democracia participativa versus democracia representativa; sociedad civil versus Estado; ciudadanía versus clientelismo; desarrollo económico y social versus violencia; la visión democrática de la gobernabilidad tenía en el horizonte una racionalidad política y no instrumental y buscaba el poder y no la gestión.

Estas dos visiones encontradas entre modernización del Estado y democratización de la política, que a su vez proyectaban dos modelos distintos de gobernabilidad: uno restringido, estatista, centralista y bipartidista frente a otra visión democrática, societal, centrada en lo público y pluralista, terminaron por dejar su impronta en el devenir de la vida política colombiana y en lugar de alguna forma de gobernabilidad hoy tenemos un Estado que muestra algunos signos de colapso, un neoclientelismo postconstitucional muy eficaz y un neoparticipacionismo fragmentado.

La gobernabilidad restringida<sup>5</sup> centrada en torno a la modernización estatal no se logró realizar por razones muy complejas pero quizá una de las más im-

4. SANTANA, Pedro. Movimientos sociales, democracia y poder local. En: Democracia y sociedad civil. SEGURA DE CAMACHO, Nora (comp.). Císide-Fescol. Bogotá, 1988. Págs. 49-79.

5. Para ampliar sobre este concepto ver: URIBE DE H., María Teresa. Crisis política y gobernabilidad en Colombia. En: Nación, ciudadano y soberano. Corporación Región. Medellín, 2001. Págs. 217-237.

portantes fue la infravaloración sobre la capacidad de adaptación y de transformarse a sí mismo que tiene el clientelismo en Colombia que fue capaz de rearmar sus redes y sus tramas en el corpus jurídico del nuevo orden constitucional, siendo la descentralización y la participación, los espacios privilegiados para intentarlo. El neoclientelismo postconstitucional, confrontado con la participación comunitaria y ciudadana en muchos espacios institucionales y sociales se vio forzado a adoptar nuevas estrategias de control electoral muy arriesgadas, pero eficaces lo que les permitió remozar los procesos de cooptación y encontrar nuevos reservorios de clientes tradicionalmente abstencionistas.

Los clientelistas postconstitucionales abandonaron las viejas nostalgias ideológicas que mantenían algún principio de identidad partidista, lo que ya es bastante arriesgado. Dejaron de representarse a sí mismos con los símbolos, las banderas y los colores que antes eran suficientes para llevar a las urnas a sus seguidores; se disolvieron las viejas "jefaturas naturales" con convocatoria nacional y las lealtades tradicionales sobre las cuales se ponían en relación las partes con el todo, se movieron hacia en un registro pragmático y mercantil.

Hoy, los patrones electorales de las localidades y las regiones operan en un mercado electoral abierto y con sobre oferta, lo que les permite escoger la propuesta más rentable cambiando de patrón y hasta de partido de una elección a otra o formar coaliciones y alianzas, heteróclitas, por decir lo menos, en las cuales los referentes ideológicos son transmutados por acuerdos programáticos esencialmente instrumentales y anodinos que pueden ser suscritos por cualquier persona en cualquier momento sin que ello signifique incomodidad para nadie.

Las coaliciones o alianzas heteróclitas, interpartidistas o con movimientos cívicos, comunitarios o de izquierda, de los cuales no están ausentes los actores armados o la delincuencia organizada, son los espacios privilegiados donde los patrones maximizan sus ganancias, apropiándose de las redes electorales de sus socios en la coalición, por lo general menos diestros en el manejo de estos procedimientos, o aprovechándose de la alianza para ampliar sus redes hacia nue-

vos reservorios de clientes tradicionalmente abstencionistas o que por diferentes razones se habían mantenido por fuera de los mercados electorales<sup>6</sup>.

Esta estrategia del clientelismo postconstitucional, induce una forma de democracia bastante extraña, democracia sin partidos<sup>7</sup> o despolitizada que si bien va en contravía de la modernización del Estado y la dignificación de la política, logra mantener abiertos y funcionando los únicos canales que ponen en relación con grupos específicos de ciudadanos con partes, sectores, esferas o instituciones del corpus inorgánico de lo que llamamos Estado manteniendo la ilusión de la gobernabilidad; para este giro hacia el clientelismo postconstitucional, han sido de primordial importancia la descentralización administrativa y la planeación participativa.

Si la modernización del Estado se quedó a medio camino, algo similar ocurrió con los intentos por la democratización social y política; las fuerzas nuevas o volátiles que hicieron suya la bandera de la democracia participativa, no lograron conformar nuevos partidos con capacidad de disputa electoral, ni enunciar propuestas con claros perfiles ideológicos, ni reinventar nuevas formas de hacer política que los diferenciase del viejo bipartidismo o democratizar la vida social; ante esta experiencia poco exitosa en el contexto de los propósitos originales, algunos terminaron cooptados por el neoclientelismo a través de las alianzas heteróclitas; y otros, se retrotrajeron del universo partidista, del mundo público y de la política, optando por el reforzamiento de lo puramente societal, circunscribiendo su accionar a la gestión de recursos orientados hacia las necesidades insatisfechas pero en ámbitos microsociales, aislados y dispersos, dando paso a lo que podría denominarse el neoparticipacionismo fragmentado.

De esta manera terminaron por diluirse los perfiles políticos, públicos, emancipatorios y libertarios de la participación; se desconectaron los dos uni-

6. GUTIÉRREZ, Francisco. Op. cit.

7. La democracia sin partidos y sin política no es una situación exclusiva de Colombia, se advierten fenómenos similares en otros países, aunque por razones diferentes. Ver: MAIR, Peter. Democracia sin partidos. En: *New Left Review* N° 3. Ediciones Akal S.A. Madrid, Julio-Agosto 2000. Págs. 150-161.

versos: el de la política y el de la gestión; y la participación en gestión sin política que le otorgue sentido, significación y dirección al accionar de los colectivos sociales, termina por ser instrumental, mero "capital humano" un recurso entre otros para mantener la ficción de alguna forma de gobernabilidad.

Los propósitos por construir gobernabilidad democrática llevaron al mismo punto que aquellos orientados a modernizar el Estado y aunque por diferentes caminos, ambos aportan sus caudales a la configuración de la democracia sin partidos y del ciudadano despolitizado que se aviene mejor con la inorganicidad del Estado y el clientelismo postconstitucional.

En el campo de la gestión que es donde se enmarca la planeación participativa, los resultados son paradójicos aunque es bueno advertir que se carece de una información empírica suficiente para llegar a conclusiones más certeras; no obstante, se puede afirmar que las incongruencias, los desfases y las inconsecuencias no se circunscriben al estricto marco de la gestión que por lo general es desarrollada con seriedad, capacidad, dedicación y con mucha imaginación; el desfase principal está en la desconexión con la política y en el retraimiento del mundo público<sup>8</sup>.

Al parecer, los procesos sociales que encarnan la participación en la gestión y la planeación han seguido uno de estos tres caminos: a) la cooptación, por las dinámicas clientelistas o las armadas; b) la vacuidad o la irrelevancia de la acción participativa en esos escenarios; en efecto, los actores sociales que están en las instancias de planeación, desarrollan bien su trabajo pero sus aportes, sugerencias y demandas, pueden llegar a ser desconocidas o desvirtuadas por la burocracia que se da esas licencias en tanto que no tiene costos políticos para ella pues los grupos sociales que participan están aislados y dispersos, no tienen partidos u organizaciones políticas que los respalden; carecen de representatividad política y vinculante con sus grupos de base, no llevan un mandato de secto-

8. GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Título IV: De la participación democrática y los partidos políticos en la Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Comisión Colombiana de Juristas. Bogotá 1997. Págs. 33-99.

res sociales con capacidad de convocatoria pública, no enuncian propósitos políticos o ideológicos expresos y son prácticamente invisibles para la opinión.

De esta manera, sus esfuerzos por importantes y sensatos que sean pueden ser discrecionalmente manejados por los administradores públicos sin que nada ocurra, porque la participación sin dimensión política carece de capacidad real; es decir de poder, para incidir de manera significativa en las decisiones que se toman en las instancias de planeación.

c) El tercer camino que han seguido los procesos de planeación participativa; es el que tiene que ver con la artificialidad y el formalismo; en este caso se trata de convocatorias hechas por los gobiernos para cumplir con los mandatos legales pero que no tienen correspondencia con demandas sociales por hacer parte de esas instancias; en estos casos, muchas veces se llenan los espacios para cumplir los requerimientos de ley pero sin que esos procedimientos tengan repercusiones que vayan más allá de las paredes de un despacho oficial<sup>9</sup>.

Pero lo más significativo, es que la pluralidad de espacios de participación induce también a la fragmentación de las colectividades que los ocupan acentuando el neoparticipacionismo fragmentado; la participación en la gestión es predominantemente local, vecinal, puntual y dispersa, esa es su naturaleza y no puede pedírsele otra cosa, lo que podría darle cohesión y sentido democrático a la participación; lo que podría re-unir aquello que está disperso es la política, sólo reconectando ambas esferas (gestión y política) se lograría que los grandes esfuerzos que se hacen en el campo de la planeación participativa alcancen algunos objetivos democráticos.

El neoparticipacionismo fragmentado constituye hoy una suerte de espacio geométrico y plano del cual han ido saliendo temas tan importantes como los de la justicia social, la redistribución del ingreso, la concentración de la riqueza, la explotación económica, el neolatifundismo, la precariedad de la vida local, el

9. FERNÁNDEZ, Rubén. et. al. Visión panorámica de la participación ciudadana en la ciudad de Medellín. Corporación Región. Medellín, 2000. (S.E.) Mimeo. Pág. 4.

desamparo de los campesinos, la desprotección de los barrios urbanos y las nuevas relaciones asimétricas de poder generadas por la globalización y el neoliberalismo; es como si estos temas no fueran de la incumbencia de los sectores desprotegidos y convocados a participar en la planeación.

Posiblemente los espacios de la gestión no sean los adecuados para plantear problemas de mayor dimensión como los anteriormente descritos pero lo que queremos señalar aquí es que si no se proponen desde una instancia política con intención de representar intereses agregados, con orientación ideológica y propósitos emancipatorios y libertarios, si la política no re-une lo que está fragmentado en el universo de la gestión, la planeación participativa seguirá girando en el círculo de la democracia sin partidos y del ciudadano despolitizado.

El neoparticipacionismo fragmentado dificulta la interlocución horizontal de los actores sociales entre sí y mantiene como únicos destinatarios de sus demandas a los entes gubernamentales que negocian con cada pequeño grupo y por separado algunas reivindicaciones menores; esto obstaculiza la agregación de intereses y la defensa de propuestas colectivas de amplio espectro y mayor significación, haciendo de la planeación participativa algo anodino e irrelevante; la participación sin democracia y la gestión sin política parece no ir dirigido a reclamarle nada a nadie, no incomoda ni perturba a ningún sector social o gubernamental y todo el mundo acepta ese repertorio discursivo porque es tal su ambigüedad que puede ser emitido por los más antagónicos actores de la vida social sin que parezca incoherente o contradictorio.

Sin embargo, y esto es lo paradójico, los actores sociales de base aunque fragmentados y sin visibilidad están allí, continúan creyendo en las virtudes de la participación, siguen confiando en la asociación, la organización y las movilizaciones como formas de lograr reconocimientos y derechos y, a su manera, están reinventando nuevas formas de hacer y vivir la ciudadanía, estas razones serían suficientes para "prender las alarmas" y volver a pensar en las identidades políticas más concretas como las clasistas por ejemplo, las étnicas o las

ideológicas; es decir, en catalizadores políticos que coagulen todo ese esfuerzo participativo, esa voluntad de acción democrática y esa inmensa cantera de capacidad de trabajo e imaginación; desde esta perspectiva, la tarea pareciera ser la de recuperar la política para la democracia y la gobernabilidad para los ciudadanos.

### La planeación vista a la luz del desfase entre participación y conflicto armado

Este desfase tiene que ver en lo fundamental con la manera como ha sido planteada la democracia participativa desde la Asamblea Constituyente hasta el presente; en el repertorio discursivo sobre este tema, se puso a depender la paz de la apertura política y el desarrollo social; la nueva constitución fue vista por los más optimistas como "un pacto de paz" en tanto que se argumentaba que la carta en general y la participación en particular, removerían una a una las causas objetivas y las motivaciones y razones subjetivas que habían inducido a sectores amplios de la población a alzarse en armas contra el Estado o que habían contribuido a mantener climas de pobreza y exclusión propicios para la expansión y la organización de la delincuencia común<sup>10</sup>.

Por lo tanto, participación, descentralización y desarrollo planificado, constituirían los tres pilares sobre los cuales se levantaría el edificio del nuevo país y se abriría un horizonte cierto para la consecución de la paz; este propósito se quedó también a medio camino pero no porque la participación, la descentralización y el desarrollo estuviesen incorrectamente planteados o porque la ingeniería constitucional que los diseñó se hubiese quedado corta y presentado fallas protuberantes, sino porque estas estrategias para la paz se pensaron y diseñaron por fuera del registro de la guerra y porque se mantuvieron los acentos en las causas del conflicto armado (que este trípode salvífico podría desmontar) o en sus efectos, que el trípode podría mitigar); porque planificación, participa-

ción y desarrollo se situaban en oposición a la guerra, en condición de exterioridad y a manera de contrapunto antinómico con ella<sup>11</sup>.

En otras palabras se subvaloró la capacidad de la confrontación armada y de la violencia desagregada para coimplicar en sus lógicas y sus gramáticas las más diversas esferas de la vida social, cultural y política, incluso aquellas que no tendrían, en principio, mayores articulaciones con las razones y las justificaciones bélicas o las que por sus contenidos, estaban orientadas a deslegitimarla, desvanecerla y hacerla innecesaria, como es el caso de la participación, la descentralización y el desarrollo social.

Sin embargo, el dominio de la guerra marcado por la hostilidad entre sus actores, adquiere una creciente autonomía de las causas, los motivos y las razones que hubiesen podido inducirla y al mismo tiempo, ese dominio propio de la guerra, contribuye a redefinir, reestructurar y reorganizar los contextos, las instituciones y las prácticas de la vida en común, cruzando las lógicas que le son propias con las racionalidades, los sentidos y los propósitos de las demás esferas de la vida social; de esta manera la guerra no se libra solamente en los espacios propios del conflicto, sino también en muy diversos campos de la vida social y no deja ninguna actividad por fuera de su dominio; tal como lo dice Schmitt la guerra no nace de la hostilidad total es la hostilidad la que nace, se reproduce y se alimenta de la guerra<sup>12</sup>.

De allí que si bien la participación, la descentralización y la planeación del desarrollo actúan sobre las causas y las repercusiones de la guerra, no logran por eso mitigar la hostilidad que deviene de un dominio predominantemente bélico y que se ha autonomizado de las causas que pudieron darle sentido en algún momento para responder en lo fundamental a la gramática de acciones y reacciones de los bandos enfrentados. Pero en contrario, el dominio de la guerra si puede expandirse y encontrar nuevos campos para la disputa por el con-

11. ORJUELA, Luis Javier. Descentralización y gobernabilidad en Colombia. En: Retos y desafíos. Uniandes. Bogotá, 1993. Págs. 101-126.

12. SCHMITT, Carl. El concepto de lo político. Alianza Universidad. Madrid, 1991. Págs. 131-136.

10. FALS BORDA, Orlando. Op cit. Pág. 31.

trol de recursos, territorios y poblaciones, de acuerdo con los objetivos que se propongan conseguir o dirimir por la fuerza de las armas, lo que va haciendo de la guerra y también de la hostilidad fenómenos cada vez más totales y omnicomprensivos<sup>13</sup>.

Quizá por estas razones, los espacios participativos, las localidades descentralizadas, los programas de desarrollo, las organizaciones sociales y los movimientos cívicos y comunitarios han venido siendo colonizados por el conflicto armado y convertidos en otros tantos espacios de confrontación, donde se privilegian los objetivos esencialmente militares para el logro de su dominio exclusivo restringiendo cada vez más las posibilidades de acción autónoma de la sociedad civil organizada.

Durante esta década, a más del dominio por el territorio se ha venido precipitando una guerra por las organizaciones comunitarias, por las administraciones municipales y sus diversas dependencias; por el control de barrios populares en las grandes ciudades y por las asociaciones campesinas e indígenas en el mundo rural; guerra por la sociedad organizada librada por todos los actores armados; los grupos paramilitares, las organizaciones guerrilleras, las fuerzas de seguridad del Estado, las milicias urbanas, las bandas de la pequeña y la gran delincuencia.

Estos actores armados, combinan la intimidación, el terror y la cooptación; a más del uso de la fuerza y las frecuentes tropelías contra la población desarraigada, desarrollan también interacciones muy complejas con líderes sociales, con alcaldes y concejales; con miembros de las acciones comunales, las juntas administradoras locales, las comunidades de vecinos y las asociaciones de usuarios entre otros, realizando micro-negociaciones mediante las cuales van colonizando esferas muy diferentes de la vida social y reforzando sus posiciones de dominio exclusivo y control militar<sup>14</sup>.

13. SCHMITT, Carl. Op. cit. Pág. 133.

14. URIBE DE H., María Teresa. La negociación de los conflictos en el ámbito de viejas y nuevas sociabilidades. En: Nación, ciudadano y soberano. Op. cit. Págs. 237-249.

Los espacios de la planeación participativa y el desarrollo social son muy susceptibles a esta forma de colonización por parte de los actores bélicos que en forma directa o a través de sus agentes y aliados coyunturales, terminan por desvirtuar y cambiarle de signo a los propósitos trazados inicialmente, o sea a los de servir de estrategias para la remoción de aquellos obstáculos que se oponían a la consecución de la paz y mediante su accionar, pueden convertir estos espacios de planeación y desarrollo en estrategias para el logro de objetivos predominantemente militares sin que por ello desaparezcan o se desplacen las acciones propiamente sociales; se continúa con los proyectos de gestión, con las microempresas, con la dotación de bienes de consumo colectivo, con los servicios comunitarios y con la participación en la planeación; lo que puede ocurrir es que estas acciones vayan en contravía de la paz y coadyuven a promover y expandir la guerra y las hostilidades que le son propias.

La vulnerabilidad de estos espacios de planeación participativa y desarrollo se acentúa por la indefensión de los actores sociales que las desarrollan, impotentes para resistir la arremetida de los actores armados y carentes de protección efectiva por parte de los entes gubernamentales pero no sólo por eso, también es necesario considerar que la despolitización y la ausencia de referentes ideológicos claros puede inducir el apoyo de grupos organizados a propuestas autoritarias y esencialmente violentas y orientadas a producir terror como es el caso del paramilitarismo en varias regiones y ciudades del país. Sin dimensión política u orientación ideológica es muy fácil perder el norte y caer en las redes de cualquier organización armada que les ofrezca algunas reivindicaciones económicas y apoyo social.

De esta manera pudiese pensarse que la planeación participativa y los proyectos de desarrollo pueden funcionar tanto para la guerra como para la paz y lo que definiría su orientación, no tendría que ver, en principio, con la naturaleza de las acciones que realizan que serían casi las mismas en ambos casos, sino con el sentido y la orientación que le imprimen a estas acciones los actores armados que controlan esas organizaciones y las subsumen en sus propósitos bélicos.

La guerra por la sociedad y la paulatina colonización bélica de los espacios participativos, descentralizados y de desarrollo social están poniendo de presente que por los canales a través de los cuales se relacionan los aparatos de gobierno con diferentes agrupaciones sociales circulan no solamente directrices institucionales sino también lógicas contra institucionales o para institucionales, lo que tiene efectos muy contundentes sobre las posibilidades de mantener, no sólo alguna forma de gobernabilidad sino que está poniendo en vilo la soberanía misma del Estado<sup>15</sup>.

### A modo de conclusión

Los dos desfases analizados aquí entre modernización del Estado y democratización de la vida social y entre participación y conflicto armado, están mostrando las vulnerabilidades a que están sujetas las acciones colectivas, los procesos de participación en la planeación y la descentralización. Sin embargo, ello no quiere decir que deban abandonarse o que sería mejor retornar a las viejas instituciones del 86 o que deberíamos hacer otra carta constitucional; lo que pretendo poner a discusión se puede sintetizar en tres puntos:

A) Hoy, se posee una visión más acertada de los alcances, las posibilidades, las limitaciones y los riesgos de la democracia participativa; dejamos de verla como la llave que abre todas las puertas, como el centro iluminador de toda la vida política y como la solución a todas las fracturas, desigualdades e iniquidades existentes en el país, para pasar a mirarla con una saludable incertidumbre con algo de desconfianza y quizá también de una manera más realista, lo que resulta muy saludable y benéfico para la vida política colombiana en tanto que se la "descarga" de las demandas y las expectativas que van más allá de sus posibilidades, para situarla en marcos de acción más limitados y concretos.

15. ALONSO ESPINAL, Manuel Alberto y VÉLEZ RENDÓN, Juan Carlos. Guerra, soberanía y órdenes alternos. En: Estudios Políticos Nº 13. Instituto de Estudios Políticos Universidad de Antioquia. Medellín Julio-Diciembre 1998. Págs. 41-75.

B) La desconexión entre la esfera de la gestión y la esfera de la política está poniendo de presente que sin un catalizador (uno o varios partidos, frentes políticos, u organizaciones permanentes con vocación electoral) que logre articular los diferentes fragmentos sociales y les dé sentido, orientación y dirección a su qué hacer, los esfuerzos de la planeación participativa y de la descentralización pueden quedar librados a lo que de ellos haga el clientelismo postconstitucional o las dinámicas bélicas.

C) La guerra por la sociedad y los procesos de colonización armada sobre las organizaciones civiles y comunitarias, está poniendo de presente que para conseguir la paz no es suficiente actuar sobre sus causas y sus motivaciones, sino también sobre el dominio de la hostilidad; lo que implica situarse en el contexto de la guerra y desarrollar acciones en torno al logro de la concreción de acuerdos negociados, del diseño de las agendas, de la participación en las discusiones a propósito de las propuestas que existen o sobre las que se puedan formular; intentando propiciar un giro político y deliberativo de amplio espectro que incluya sectores cada vez más amplios de la sociedad en las discusiones y que amplíe el abanico de participantes en las acciones orientadas a tal fin.

D) Si lo que está en crisis no es sólo la gobernabilidad sino las posibilidades mismas de la soberanía estatal, tendría que repensarse con cuidado cuales serían las acciones más pertinentes de las que tendría que ocuparse un movimiento democrático; no es fácil plantearlo a manera de menú pero lo que sí parece necesario es recuperar la representatividad para la democracia y la política para el ciudadano; de esta manera, el giro político podría, si tenemos suerte, ir creando la urdimbre de una nueva soberanía, más plural e incluyente y de alguna forma de gobernabilidad para la postguerra.