



¿QUÉ HA PASADO CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA?

2003-2018

TOMO 3

FABIO E. VELÁSQUEZ C. ▀ ESPERANZA GONZÁLEZ R.
MARIO F. MARTÍNEZ P. ▀ JULIANA PEÑA N.
JULIÁN ARÉVALO P. ▀ JUAN CAMILO VARGAS R.


Foro
Nacional por Colombia

**¿QUÉ HA PASADO CON LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN COLOMBIA?**

2003-2018

TOMO 3

¿QUÉ HA PASADO CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA?

2003-2018

TOMO 3

RESULTADOS Y PERSPECTIVAS

FABIO E. VELÁSQUEZ C. ■ ESPERANZA GONZÁLEZ R.
MARIO F. MARTÍNEZ P. ■ JULIANA PEÑA N.
JULIÁN ARÉVALO P. ■ JUAN CAMILO VARGAS R.



¿QUÉ HA PASADO CON LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN COLOMBIA?

2003-2018

Tomo 3

© Fundación Foro Nacional por Colombia
Enero 2020

ISBN

Obra Completa Impresa: 978-958-52667-0-4

Obra Completa Digital: 978-958-52667-4-2

Tomo 3 Impreso: 978-958-52667-3-5

Tomo 3 Digital: 978-958-52667-7-3

AUTORES

Fabio E. Velásquez C.
Esperanza González R.
Mario F. Martínez P.
Juliana Peña N.
Julián Arévalo P.
Juan Camilo Vargas

EDICIÓN Y COORDINACIÓN EDITORIAL

Fabio E. Velásquez C.

REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

Fernando Carretero P.

**DISEÑO, DIAGRAMACIÓN
Y PRODUCCIÓN**

Azoma Criterio Editorial Ltda.

Impreso en Colombia

**FUNDACIÓN FORO NACIONAL
POR COLOMBIA**

Cra. 4 A # 27-62

Tel: (57-1) 282 2550

Bogotá D. C. Colombia

info@foro.org.co

www.foronacional.org

 @foronacionalcol

 foronacional

MIEMBROS DE LA ASAMBLEA DE FORO

Fabio E. Velásquez C.
Presidente Ejecutivo

Esperanza González R.
Directora del Capítulo Región Central

Jessyka Manotas M.
Directora del Capítulo Costa Atlántica

María Fernanda Quintana M.
Directora del Capítulo Suroccidente

Nohema Hernández G.

Francisco Mejía L.

Carlos Moreno O.

Rosa Delia Camacho
Revisora Fiscal

Este libro fue financiado por la Fundación Ford en el marco del proyecto “Conflictos socioambientales, participación ciudadana y construcción de paz en Colombia”. Los conceptos aquí emitidos son de exclusiva responsabilidad de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

CONTENIDO

TOMO 3 RESULTADOS Y PERSPECTIVAS

13

CAPÍTULO 12

LA PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL: NUEVOS ESCENARIOS DE INCIDENCIA CIUDADANA

Nota conceptual

El marco regulatorio de la movilización social

Antecedentes de la movilización social en Colombia

Las movilizaciones sociales en Colombia, 2002-2017

Movilizaciones expresivas: la voz ciudadana más allá de la arenga

Entre lo reivindicativo y lo transformador:
movilizaciones por la inclusión social en la gestión de lo público

La movilización en el sector extractivo

¿Movilización social vs. participación institucional?

Conclusiones

85

CAPÍTULO 13

LA PARTICIPACIÓN DIGITAL EN COLOMBIA

El concepto de participación digital

Algunas experiencias internacionales

El caso colombiano. Un camino aún por recorrer

A manera de conclusión

163

CAPÍTULO 14

LOS EFECTOS DE LA PARTICIPACIÓN

Democratizar la gestión pública

El fortalecimiento de la ciudadanía y de su tejido organizativo

El mejoramiento de las condiciones de vida

La efectividad de la participación ciudadana

215

CONCLUSIONES

249

BIBLIOGRAFÍA

259

ANEXO METODOLÓGICO

LA ENCUESTA

**RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN
SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2018**

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 12.1	Razones para no participar en espacios institucionales	31
Cuadro 12.2	Movilizaciones sociales por región, 2002-2017	33
Cuadro 12.3	Movilizaciones y protestas sociales de manera agregada	37
Cuadro 12.4	Participantes en movilizaciones por grupo etario	38
Cuadro 12.5	Importancia de las mujeres en las movilizaciones sociales	38
Cuadro 12.6	Movilizaciones sociales en el sector extractivo por región, 2002-2015	65

Cuadro 12.7	Movilizaciones en el sector extractivo por destinatario, 2002-2015	70
Cuadro 12.8	Asuntos que motivan el desarrollo de las movilizaciones en el sector extractivo, 2002-2015	70
Cuadro 12.9	Temas de movilización asociados al sector extractivo por destinatario	72
Cuadro 12.10	Movilizaciones según tipo de recurso natural explotado	74
Cuadro 12.11	Motivos para no participar en movilizaciones y protestas	75
Cuadro 12.12	Reconocimiento de los que protestan como interlocutores válidos del gobierno por tipo de ciudadano (%)	77
Cuadro 12.13	Comparación sobre modalidades de participación	78
Cuadro 13.1	Enfoques de la participación digital	89
Cuadro 13.2	Estructura de acción gobierno abierto	96
Cuadro 13.3	Indicadores infraestructura agenda de competitividad. Conpes 3072 de 2000	116
Cuadro 13.4	Penetración de internet. Países América Latina, 2002-2006 (suscriptores por 100 habitantes)	118
Cuadro 13.5	Metas de usuarios e infraestructura plan de desarrollo, 2014-2018	122
Cuadro 13.6	Tipología de ciberactivistas en Colombia	126
Cuadro 13.7	Uso de las plataformas públicas según grupo etario (%)	133
Cuadro 13.8	Fases de la movilización según tipo de participación	145
Cuadro 13.9	Apoyos al Paro Nacional Agrario, 2013	155
Cuadro 14.1	Grado de acuerdo con la siguiente afirmación “La participación ha generado mayor interés de la gente en los asuntos públicos” (%)	174
Cuadro 14.2	Otros factores que influyen en el efecto de la participación interés de la ciudadanía por los asuntos públicos, 2018 (%)	175

Cuadro 14.3	Grado de acuerdo con la siguiente afirmación “La participación ciudadana ha permitido que personas que antes no se interesaban por los asuntos públicos ahora quieran interesarse”, 2018 (%)	176
Cuadro 14.4	Grado de acuerdo con la siguiente afirmación “La participación ciudadana ha ayudado a utilizar más eficientemente los recursos públicos municipales” (%)	179
Cuadro 14.5	Acuerdo con la frase “La participación ciudadana ha logrado reducir el clientelismo y la politiquería en Colombia”, 2002 (%)	180
Cuadro 14.6	Acuerdo con la frase “La participación ciudadana ha logrado reducir la corrupción”, 2002 (%)	180
Cuadro 14.7	Acuerdo con la frase “La participación ciudadana ha logrado reducir la corrupción, el clientelismo y la politiquería en Colombia”, 2002 (%)	181
Cuadro 14.8	Grado de acuerdo con la siguiente afirmación: “La participación ciudadana ha fortalecido a las organizaciones sociales”, 2002 y 2018 (%)	187
Cuadro 14.9	Nivel de acuerdo con la siguiente frase “El funcionamiento de los espacios de participación ciudadana ha permitido que aparezcan en el municipio nuevos líderes que sustituyan a los viejos líderes”, 2018 (%)	192
Cuadro 14.10	Nivel de acuerdo con la frase “La participación ciudadana ha ayudado a generar confianza entre las comunidades y sus líderes”, 2018 (%)	193
Cuadro 14.11	Nivel de acuerdo con la frase “La participación ciudadana ha aumentado la confianza de la ciudadanía en las autoridades públicas”, 2018 (%)	195
Cuadro 14.12	Nivel de acuerdo con la frase “La participación ciudadana ha ayudado a reducir la polarización en Colombia”, 2018 (%)	196
Cuadro 14.13	Nivel de acuerdo con la frase “La participación ciudadana ha contribuido a aumentar la colaboración entre diferentes sectores sociales en pro de objetivos comunes”, 2018 (%)	197

Cuadro 14.14	Nivel de acuerdo con la frase “Gracias a la participación ciudadana el empoderamiento de la mujer ha sido mayor que el de los hombres”, 2018 (%)	199
Cuadro 14.15	Nivel de acuerdo con la frase “La participación ciudadana ha permitido a la gente influir en las decisiones de las autoridades municipales”, 2002 y 2018 (%)	201
Cuadro 14.16	Porcentaje de personas que están de acuerdo con los efectos de la participación ciudadana en Colombia, 2018	202
Cuadro 14.17	Nivel de acuerdo con la frase “La participación ciudadana ha ayudado a resolver los problemas de la gente”, 2002 y 2018 (%)	206
Cuadro 14.18	Percepción ciudadana acerca de quiénes se han beneficiado más de la participación, 2018	207
Cuadro 14.19	Otros beneficiarios de la participación ciudadana según tamaño de municipio (%)	208
Cuadro 14.20	Otros beneficiarios de la participación ciudadana según estrato (%)	208
Cuadro 14.21	Nivel de acuerdo con la frase “La participación funciona hoy mejor que hace cinco años”, 2018 (%)	211
Cuadro 14.22	Efectividad de la participación media-alta y alta y su relación con algunas características de las personas encuestadas, 2018 (%)	213

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 12.1	Movilizaciones sociales en Colombia por año, 2002-2017	30
Gráfico 12.2	Principales departamentos de la movilización en Colombia	34
Gráfico 12.3	Movilizaciones por periodos presidenciales	36
Gráfico 12.4	Temas que motivan las movilizaciones por periodo presidencial	40

Gráfico 12.5	Dinámica de la movilización expresiva, 2002-2017	43
Gráfico 12.6	Motivos de las manifestaciones expresivas, 2002-2017	44
Gráfico 12.7	Movilizaciones reivindicativas y transformadoras, 2002-2017	47
Gráfico 12.8	Motivos de las movilizaciones reivindicativas y transformadoras, 2002-2017	48
Gráfico 12.9	Frecuencia de movilizaciones en el sector extractivo, 2002-2017	62
Gráfico 12.10	Movilizaciones en el sector extractivo por departamentos, 2002-2015	68
Gráfico 12.11	Movilizaciones en el sector extractivo por periodo presidencial	69
Gráfico 13.1	Impacto mundial redes sociales. En millones de usuarios activos al mes	93
Gráfico 13.2	Evolución de tuits publicados y usuarios 15M	107
Gráfico 13.3	Razones por las que no participan los ciudadanos encuestados	127
Gráfico 13.4	Formas de relacionamiento ciudadano con el estado a través de medios digitales	132
Gráfico 13.5	Partidos y movimientos políticos colombianos con más seguidores en las principales redes sociales	138
Gráfico 13.6	Argumentos de la conversación política que generan intolerancia. Elecciones 2018	142
Gráfico 13.7	Frecuencia de publicaciones en Facebook, plataforma “Paz a la Calle”	146
Gráfico 13.8	Seguidores grupo de Facebook “Un millón de voces contra las FARC”	152
Gráfico 13.9	Línea de tiempo de la Movilización Estudiantil en Defensa de la Educación Superior	160
Gráfico 14.1	Los funcionarios públicos están más dispuestos a dialogar con la gente	177

Gráfico 14.2	Las autoridades del municipio tienen hoy más en cuenta a la gente	178
Gráfico 14.3	La rendición de cuentas ha servido para que la gente se informe	182
Gráfico 14.4	Cadena virtuosa de efectos de la participación ciudadana	200
Imagen 13.1	Plataformas de cocreación MiMedellín y Bogotá Abierta	135

CAPÍTULO 12

LA PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL: NUEVOS ESCENARIOS DE INCIDENCIA CIUDADANA

NOTA CONCEPTUAL

Como se indicó en el capítulo 1, la democracia participativa es complementaria del sistema representativo y contribuye a mejorar los escenarios de toma de decisiones¹. En ese sentido, la participación puede ser vista como un sistema de acciones sustantivas que hacen uso de una amplia gama de dispositivos institucionales para el logro de resultados concretos. Cuando no existen las condiciones para el uso de tales dispositivos o estos no contribuyen al logro de los objetivos de los actores, se gestan procesos contestatarios y/o reivindicativos, y la ciudadanía termina movilizándose con el fin de exigir derechos y garantías para la inclusión social en las decisiones públicas.

La movilización social ha sido objeto de amplios debates conceptuales que han destacado su origen, su carácter y los rasgos más notorios de su desarrollo (actores, escenarios, recursos, repertorios de acción y resultados). Múnera (1999) plantea la movilización como un escenario de disputa social por un nuevo campo de legitimación que pone en juego los modelos de desarrollo y el sistema político como tal. Se trata de un escenario en el que se presentan dos posiciones antagónicas: la participación como una estrategia de dominación y legitimación del régimen político, y la participación como un aspecto



¹ Al respecto, María Teresa Uribe expone que los neocomunitarismos modernos se caracterizan por “una visión pactista y orgánica de la nación y del Estado, en tanto que hacen referencia a comunidades y colectivos diversos, heterogéneos, que se sienten diferentes entre sí reivindicando ese estatuto. Es precisamente, en la reivindicación de esa diferencia, desde donde proponen pactos particulares con el Estado” (Uribe, 1998, pp. 42-43)

trascendental para la consolidación de procesos sociales que propenden por la construcción de poder popular en el marco de un reclamo por mayor democracia.

En una línea similar, Gutiérrez (2007) distingue dos modelos sustanciales de participación: el primero parte de una estructura jerárquica, en la cual la participación forma parte de un modelo de desarrollo gestado desde el Estado y tutelada por los partidos políticos; es una participación de tipo instrumental en tanto la ciudadanía no adquiere un rol protagónico dentro de las decisiones. En contraposición, el segundo modelo es de tipo horizontal, en el que surgen expresiones autónomas por parte de los movimientos sociales, muchas veces con visiones contrapuestas a las de la institucionalidad. Son procesos que no poseen una interfaz institucional continua y formalizada, sino que hacen presencia en estructuras organizativas internas y formativas² de cara a la incidencia exterior, ya sea a nivel de la gestión de lo público o de la opinión pública.

Archila (2003) define las movilizaciones sociales como “aquellas acciones sociales colectivas permanentes, orientadas a enfrentar condiciones de desigualdad, exclusión o injusticia y que tienden a ser propositivas en contextos espacio-temporales determinados” (p. 74). Siguiendo al autor, ver a la movilización en términos de lucha contra ciertas condiciones estructurales implica reconocerla como un fenómeno social en el marco de conflictos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales, que se ubica en un escenario de no aniquilación del adversario, de diálogos razonados que pueden conducir al establecimiento de pactos, acuerdos y consensos entre las partes.

Para efectos de este estudio, la movilización es concebida como una forma de participación basada en la acción estratégica de los actores. A diferencia de las lógicas institucionales, la movilización relega a un plano las instituciones y las normas, y da prelación a la unión de voluntades para una acción colectiva, contenciosa o no, que busca soluciones de corto plazo a problemas sentidos por sus promotores. En la movilización cada actor se comporta de acuerdo con la lectura que hace de los adversarios para definir la acción propia y tender puentes comunicativos con ellos. Se trata de actores que



² Restrepo (2001,) identifica por lo menos tres objetivos estratégicos a nivel interno por parte de los movimientos sociales: 1) Fortalecer la organización social autónoma. 2) Fortalecer la capacidad de las comunidades en formular propuestas viables de superación social, y 3) Fortalecer la interlocución social ante el Estado (mundo político y burocrático). A nivel externo, los objetivos giran en torno a: 1) Afectar las decisiones, la ejecución, la evaluación y el control de las políticas de interés colectivo por parte de los implicados por dichas políticas; y 2) Modificar una de las características entrañables del Estado cual es la de su separación de la sociedad. El Estado permeable, sensible a las necesidades sociales, que ajusta sus estructuras y acciones de manera flexible para hacerlas aprehensibles por los grupos sociales.

se reúnen en torno a una condición de género o edad (juventudes, tercera edad, mujeres, LGBTI), a una pertenencia étnica, a la exigibilidad de derechos o a una situación de necesidad producto de problemáticas vividas, muchas de ellas surgidas en contextos territoriales específicos³.

La movilización no busca mantenerse por lapsos prolongados, sino que atiende a problemáticas específicas teniendo como soporte una serie de capitales (humanos, económicos, políticos, informativos, etc.) para su ejercicio; es decir, se rige por un principio de eficacia. Así mismo, puede generar negociaciones, mediaciones y ritualizaciones participativas que permiten a los diferentes actores, ya sean organizaciones cívicas, colectivos de presión, partidos políticos y ciudadanía en general, “hacerse oír” ante la opinión pública (Martínez, 2011)⁴.

En síntesis, se entiende la movilización desde una lógica de acción colectiva a través de dinámicas no institucionales en las que los actores sociales construyen escenarios conforme a objetivos específicos; es allí donde comienzan a generar relaciones con los agentes públicos y privados para presentar sus iniciativas o atender problemáticas específicas. Así, la lógica de la movilización puede presentarse como un escenario eficaz para establecer diálogos directos con los tomadores de decisión sin que esto implique obligatoriamente formas contenciosas o contestatarias de acción, sino más bien de diálogo entre las partes. En este sentido la movilización implica una pugna por relaciones igualitarias en el manejo del poder y la gestión de lo público, que acude a formas no preestablecidas desde el Estado, sino surgidas desde el interior de organizaciones y movimientos que se articulan para incidir en la gestión de lo público y reclamar la atención a las diferentes problemáticas de la vida social (Gutiérrez, 2007).

Las movilizaciones no son homogéneas en su naturaleza, sino que pueden diferenciarse conforme a los intereses de sus promotores. Es posible distinguir por lo menos tres tipos: la primera es la movilización expresiva. Se caracteriza por buscar la



³ Los arraigos territoriales son claves para el ejercicio de la participación a nivel local, y es en estos escenarios donde se presentan fuertes identidades culturales y sentidos de pertenencia colectivos, sirviendo como base axiológica para los procesos movilizatorios dirigidos hacia el Estado (Uribe, 1998).

⁴ La movilización opera como forma de resolver los problemas sin deslegitimar necesariamente el régimen político, en tanto las exigencias e intereses de los actores logran llamar la atención de los tomadores de decisión, quienes pueden incluirlas dentro las decisiones públicas mediante acuerdos o pactos para su cumplimiento. Si bien hay una literatura importante que posiciona la movilización en lógica de conflictividad o de antagonismo, también hay fenómenos o experiencias que se motivan o expresan para construir espacios institucionales de común acuerdo entre los actores sociales y los tomadores de decisión.

visibilidad de ciertos actores y el reconocimiento de sus identidades. Ejemplo de ello son las movilizaciones de ciudadanos (organizados o no) en torno a la intervención de la Reserva Natural Thomas van der Hammen, en Bogotá, o las manifestaciones en favor del proceso de paz implementado por el Gobierno anterior con las FARC. Lo que se busca con ellas es generar impacto en la opinión pública⁵ y hacer valer el ejercicio de la participación por la vía de la manifestación pacífica. De la misma forma se pueden pensar en acciones que tienen lugar en escalas más locales, como pueden ser asuntos de tipo barrial en donde los vecinos y vecinas de un barrio se manifiestan por alguna problemática que aqueja al entorno (problema de basuras, mal estado de las vías, inseguridad, etc.).

Un segundo tipo de movilización es la reivindicativa, dirigida específicamente a poner de presente demandas sociales para que el Estado o los privados las atiendan y den pronta solución. Tiene generalmente un carácter contencioso que va adquiriendo mayor o menor intensidad dependiendo de la lectura que los propios actores sociales hacen del contexto y de la respuesta que el Estado ofrece. Como ejemplo de movilizaciones reivindicativas se pueden encontrar todas las relacionadas con asuntos laborales o con solicitudes específicas de grupos sociales al Gobierno nacional o a los gobiernos locales; las que se derivan de la exigibilidad de derechos, por mejores condiciones de educación, salud, medio ambiente, o aquellas que nacen de la oposición a decisiones de política pública. También pueden ser clasificadas en esta categoría algunas manifestaciones de la población LGBTI en contra de la estigmatización, la violencia y la discriminación, o las de grupos feministas que reclaman derechos y garantías para el pleno ejercicio de la ciudadanía, así como respeto a su integridad y rechazo a toda forma de violencia.

Finalmente, las movilizaciones transformadoras pugnan por generar cambios sustanciales en el orden (social, político, económico, cultural) existente y que operan en medianos y largos plazos. La movilización transformadora se apoya en procesos sociales articulados a proyectos políticos que buscan incidir en variables básicas de la existencia colectiva. Como ejemplo de este tipo de movilización puede mencionarse el Paro Agrario de 2013. En esa ocasión, diferentes organizaciones campesinas e indígenas del país se unieron para exigir al Gobierno garantías para una mejor productividad del sector campesino, la defensa de los derechos humanos y el ejercicio pacífico de la protesta



⁵ Sobre este punto, Archila (2003) expone otras formas de protesta social que no necesariamente tienen que ver con manifestaciones en el espacio público. Dentro de este panorama se pueden presentar eventos culturales, discursos académicos, el cabildeo e incluso la participación electoral, como otras estrategias constitutivas de los movimientos sociales que buscan expresar la protesta ante la opinión pública.

social y la participación de las comunidades rurales en la implementación de la reforma agraria. En este caso, la movilización social es vista como “fenómeno plural y multifacético, porque toma diversas formas en diferentes contextos y niveles de lucha política, relacionados con momentos históricos y ámbitos espaciales específicos que presentan simultáneamente puntos de encuentro y ruptura” (Martínez, 2011, pp. 19-20).

Un escenario relevante de las movilizaciones son los territorios afectados por proyectos de explotación de recursos del subsuelo que impactan las vocaciones productivas de los suelos y/o las necesidades de las poblaciones. En dichos territorios se han desatado procesos de resistencia que pugnan por la puesta en marcha de actividades alternativas: “En estas luchas el territorio es el lugar donde se tejen sociabilidades, identidades, modos de vida, formas de ser y de relacionarse con el entorno social y natural. Lugar habitado por historias compartidas, por representaciones simbólicas y modalidades lingüísticas” (ALOP, 2015, p. 28). Son acciones dirigidas a la defensa no solo de los recursos naturales, sino también de los lugares comunes, las identidades y las prácticas culturales y económicas relacionadas con el medio ambiente, la cultura, el cuerpo, las individualidades y la economía de los entornos (Escobar, 2011).

La activación de la movilización propicia el surgimiento de una conciencia política colectiva, en el marco de la cual emergen propuestas innovadoras que finalmente repercuten en la vida política e institucional. Pese a que continúan reproduciéndose los tradicionales fenómenos de clientelismo, corrupción, neutralización pacífica o violenta de movimientos alternativos, estigmatización de la protesta o restricción del espacio cívico y del campo democrático, la movilización ofrece un escenario en el que fuerzas sociales y políticas alternativas encuentran un espacio favorable de democratización de lo público, de iniciativas de cambio y de presencia ciudadana en los diferentes niveles de gestión pública. Se trata, siguiendo el planteamiento de Sidney Tarrow (1997), de la creación de una estructura de oportunidad política desde la movilización social que genera condiciones para atender los problemas comunes y para construir significados compartidos en torno a los asuntos de la vida colectiva.

EL MARCO REGULATORIO DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL

Antes de ahondar sobre la radiografía de la movilización social en Colombia, es importante abordar el marco normativo nacional e internacional que la cobija. El panorama resulta más complejo de lo que parece, en un contexto en el que el Estado no ha atendido

la protesta desde un enfoque de garantías de derechos, sino que ha construido narrativas que ven a la movilización como una fuente de perturbación del orden público, de conflicto, desorden y riesgo para la democracia. No obstante, hay unos pocos avances en el fomento condiciones de respeto al ejercicio ciudadano y a su comprensión como sujeto activo de la vida nacional y de la democracia, es decir, el ejercicio del derecho a tener derechos y a reclamar por ellos.

El artículo 37 de la Constitución del 91 establece: “Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”⁶. Con esto se abren las condiciones para que tanto las personas como colectivos, organizaciones, sindicatos y demás agrupaciones puedan manifestar demandas o inconformismos de distinta índole (políticos, sociales, económicos, culturales, religiosos o filosóficos) en el entendido de que las movilizaciones son una forma de expresar ante la opinión pública un sentir sobre algo que está sucediendo en el acontecer nacional. Este artículo hace énfasis, además, en el carácter público y en la naturaleza pacífica de la manifestación, dos variantes que están implícitas dentro de la concepción de democracia participativa, de la cual forma parte todo el bloque constitucional.

El derecho a manifestarse libremente se articula con otros derechos, como el de participar en las decisiones (art. 2 de la CP), la libertad de expresión (art. 20 de la CP), el derecho de asociación (art. 38 de la CP) y la participación en los asuntos públicos (arts. 2 y 40 de la CP), entre otros. La Sentencia C-742 de 2012, de la Corte Constitucional, en su apartado 4 establece que el propósito de la manifestación



⁶ La Corte Constitucional señala que: “(...) la Constitución no determinó en forma expresa los valores o derechos que deben protegerse para justificar las limitaciones al derecho de reunión y manifestación, sino que otorgó una facultad general al legislador para determinar los casos en los cuales se puede limitar su ejercicio; será tarea de los jueces estudiar las limitaciones constitucionalmente aceptables, mediante la creación de fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás. Generalmente las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión y manifestación se encuentran vinculadas al mantenimiento del orden público. Con el fin de evitar posibles arbitrariedades se han establecido criterios para calificar las hipótesis de hecho en las cuales se justifica disolver o impedir el desarrollo de una reunión. En líneas generales estos criterios deben estar dirigidos exclusivamente a evitar amenazas graves e inminentes. Por lo general, es insuficiente un peligro eventual y genérico, un simple temor o una sospecha. La naturaleza del derecho de reunión, en sí mismo conflictivo, no puede ser la causa justificativa de normas limitativas del mismo. No se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo per se” (Corte Constitucional, Sentencia T-456 de 1992, MP. Jaime Sanín Greiffenstein. Reiterado en sentencias C-024 de 1994 y C-742 de 2012).

[...] es el de llamar la atención de las autoridades políticas, administrativas o judiciales, así como de la opinión pública, sobre un problema que aqueja a una comunidad, o a una persona en concreto, para que el sentir de los manifestantes sea tenido en cuenta a la hora de adoptar una decisión al respecto⁷.

Es importante tener en cuenta que el Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC incluyó el fortalecimiento de los derechos políticos y sociales, así como el derecho a la protesta, en calidad de elementos imprescindibles para el logro de una paz estable y duradera. En esos términos, se acordaron una serie de medidas políticas y normativas que valora así la Corte Constitucional: “Una de las esperanzas que acompañan el Acuerdo Final es el resurgimiento de la protesta y la manifestación pública como modos válidos de hacer política, de forma vigorosa, en defensa del pluralismo y en el marco de la oposición franca, pero ajena a las armas” (Corte Constitucional, Sentencia C-007 de 2018, M.P. Diana Fajardo Rivera).

En igual sentido, los puntos 2.1.2.2 y 2.2.2 del Acuerdo Final determinaron la creación de medidas para la protección de los derechos de los defensores de derechos humanos, incluyendo las garantías para la movilización y la protesta social (formas de acción política y ejercicios legítimos del derecho a la reunión, la libre circulación, la libre expresión, la libertad de conciencia y la oposición democrática), que deben ser adoptadas por el Estado. Lo anterior, teniendo en cuenta que, como lo indica el Acuerdo, “en un escenario de fin de conflicto se deben garantizar diferentes espacios para canalizar las demandas ciudadanas, incluyendo garantías plenas para la movilización, la protesta y la convivencia pacífica”. Estos elementos generan la revisión y modificación de normatividad sobre el derecho a la protesta, para su ampliación en términos de garantías, y la adopción de nuevas medidas en igual sentido (Ospina, s.f.).

El marco internacional presenta una serie de elementos jurídicos pautados desde los instrumentos concernientes a los derechos humanos y la jurisprudencia de tribunales internacionales que velan por la regulación del derecho a la movilización. Ellos son (Ospina, s.f.):



⁷ “Con lo anterior se podría definir el derecho a la protesta, preliminarmente, como aquel en virtud del cual toda persona, individual o colectivamente, de forma estática (reunión) o dinámica (movilización), hace públicamente una declaración o da a conocer una pretensión, una idea o una consigna para llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública, sin que medie violencia u ofensa alguna que pueda poner en riesgo la integridad personal, siendo el legislador el único competente para restringir su ejercicio con base en los principios de razonabilidad y proporcionalidad” (Foro, 2015, p. 26).

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, artículo 20.1, determinó el derecho de toda persona a la libertad de reunión y asociaciones pacíficas.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoció en su artículo 21 el derecho de reunión pacífica y señaló que su limitación solamente puede obedecer a los fines imperiosos de una sociedad democrática, tales como la seguridad nacional, la salud o moral pública o los derechos y libertades de los demás, entre otras.
- La Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, artículo 5, estableció la garantía de la libertad de reunión y asociación pacífica sin que medien distinciones de raza, color y origen nacional o étnico.
- La Convención de los Derechos del Niño, artículo 15, incorpora el derecho a la reunión y establece las limitaciones que se derivan del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El reconocimiento de este derecho para este grupo etario es importante porque prueba que este no depende de la capacidad de ejercer el sufragio u otros derechos de participación política.
- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XXI, reconoce el derecho de toda persona a “reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole”. Esto guarda relación con el artículo IV de esta declaración, que establece que todas las personas son libres de investigar, opinar, expresar y difundir sus ideas a través de cualquier medio.
- La Convención Americana de Derechos Humanos estableció en su artículo 15 el derecho a la “reunión pacífica y sin armas” y fijó su restricción solo por aspectos que sean necesarios en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.
- La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión⁸ en su principio 5 señala:

La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de



⁸ Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano.

obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión. (Documento OEA/Ser.L/V/1.4.rev.11 del 31 de enero de 2005)

En resumidas cuentas, este marco jurisprudencial es consecuente con la conformación y construcción de un Estado democrático. En el caso colombiano, dicho marco obliga a abordar estos elementos, no desde el punto de vista de cómo la institucionalidad puede contener la protesta para evitar su proliferación dentro de la vida pública, sino cómo el Estado se puede fortalecer garantizando el derecho a la protesta social como vía de expresión ciudadana para el logro de acuerdos dirigidos al bien común.

En este camino, interrelacionar el derecho a la movilización con otros derechos civiles, sociales y políticos fomenta la construcción de ciudadanía y el papel del ciudadano como sujeto activo de la democracia participativa y como actor que cuenta con las capacidades de trascender el acceso a la información, para entrar en escenarios de iniciativa, incidencia y control de lo público (transparencia, rendición de cuentas, veedurías, etc.).

El tema de trasfondo es el de la legitimidad del régimen político colombiano, que históricamente ha empleado una conducta represiva hacia la movilización y sus diferentes tipos, construyendo con el paso del tiempo narrativas relacionadas con la desviación, el desorden, la incitación a la violencia y la promoción de la desestabilización política del país. Pese a ello, se reconocen avances de orden sustancioso, y que tienen un impulso considerable con la Constitución del 91, la cual, como se veía anteriormente, no solo reconoce una serie de derechos desde el punto de vista de las libertades individuales y colectivas (entre las que se encuentra el derecho a la protesta), sino que posiciona a la participación ciudadana como elemento constitutivo del Estado social de derecho y como vértice de interacción entre la institucionalidad pública y la ciudadanía (organizada o no organizada) para la toma de decisiones conjuntas.

Sustantivamente hablando, la Ley 1757 de 2015 representa un avance importante, tanto desde el punto de vista de la oferta, reconocimiento y garantías institucionales⁹, como desde la promoción a la participación por la vía de la movilización. En ella se consolida el reconocimiento de legitimidad que tienen las diferentes formas de participación ciudadana, ya sea por vías institucionales o de movilización y protesta, lo cual sin duda representa un avance no solo normativo sino político, al reconocer la voz ciudadana como elemento clave en la gestión de lo público.



⁹ Ver el capítulo 3 de este estudio.

El “Documento de lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social” es relevante en esta materia¹⁰. Este documento surgió de una amplia consulta ciudadana, liderada por el Consejo Nacional de Participación con el apoyo de Foro Nacional por Colombia, el Cinep y la Corporación Viva la Ciudadanía, acordada en las negociaciones entre el Gobierno y las FARC. Si bien la iniciativa no ha sido presentada por el actual Gobierno nacional ante el Congreso, lo importante a destacar es que se cuenta con una propuesta consolidada y participativa¹¹ estructurada en torno a los siguientes elementos: el reconocimiento y respeto de la autonomía de las organizaciones y movimientos sociales; el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos desde un enfoque de derechos; la protección a líderes y lideresas sociales, el ejercicio de la huelga y el Habeas Data de los registros por parte de las autoridades con respecto a las organizaciones y movimientos sociales; la promoción pública de las organizaciones y movimientos sociales como actores fundamentales de la democracia y la construcción de paz; y la incidencia social en instancias de participación, valorada y respondida por parte de las autoridades, permitiendo el mejoramiento de los mecanismos de participación ciudadana en todos sus niveles.

En suma, el marco regulatorio de la movilización y la protesta las considera como un derecho, como una forma de participación social que no solo crea un imaginario político desde el punto de vista del derecho a tener derechos, sino que da las pautas para la configuración de una cultura de la apropiación sobre lo público desde la acción ciudadana para su inclusión en la gestión pública.



¹⁰ Dentro de las definiciones estipuladas en el mencionado documento, se plantea “la movilización y protesta pacífica como el derecho que tienen los ciudadanos a reunirse, a manifestarse pública y pacíficamente por diversos medios, con el propósito de exponer ideas de intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo. Comprende un atributo de la participación que permita al ciudadano (a) y las organizaciones y movimientos sociales la expresión de sus diferencias, intereses, posiciones y visiones de futuro de manera autónoma”.

¹¹ Esta experiencia fue sistematizada para este estudio (ver Velásquez y González, 2019).

ANTECEDENTES DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

En Colombia, la ciudadanía muestra constantemente una pérdida de confianza hacia la democracia representativa y, en últimas, hacia el Estado mismo¹². El sistema democrático es visto con apatía e incredulidad respecto a la posibilidad de inclusión real en los espacios de participación. Los partidos políticos y la clase dirigente pierden credibilidad dentro del imaginario colectivo, lo que deja un panorama poco positivo para lo que va de vida de la Constitución del 91, que paradójicamente se proclama como la abanderada de la participación ciudadana, la garantía de derechos y el rol activo de la ciudadanía.

En el campo de las relaciones de la ciudadanía con el Estado, la incredulidad se tradujo en una pérdida de confianza hacia los espacios institucionales de participación¹³ motivada por la percepción de que estos no han funcionado correctamente. Esto hizo que la movilización se constituyera para algunos actores como una vía más que legítima y válida por hacerse escuchar frente a los graves problemas que enfrenta el país. Temas como el acceso y la tenencia de la tierra¹⁴, las grandes brechas salariales¹⁵, las situaciones de pobreza¹⁶ y pobreza extrema¹⁷, el empeoramiento de las condiciones de bienestar en cabeceras municipales, ciudades y zonas rurales, el desempleo¹⁸, la inseguridad, el difícil acceso a la salud, la corrupción, la amenaza contra la estabilidad ambiental de los territorios, los asesinatos a líderes y lideresas sociales, entre otros, constituyen aspectos álgidos por los cuales en un momento determinado la gente sale a expresar su inconformismo y a exigir que los gobiernos de turno tomen medidas prontas.



¹² De acuerdo con Archila (2006), “la imagen estatal que aparece ante los colombianos es la desidia y el abandono, y cuando estos tratan de formular reclamos se manifiesta con un rostro represivo. Por lo común, los gobiernos de turno, acompañados por los grandes medios de comunicación, condenaron las protestas populares por considerarlas desproporcionadas en sus fines o medios, cuando no las asimilaron a otra expresión de la subversión armada” (p. 10). El desencanto hacia la participación, en parte producto por las promesas incumplidas del Estado, dio lugar a que distintos sectores de la sociedad asumieran la participación como un sofisma, un juego de poder ideológico para prevalecer intereses específicos.

¹³ Según la Encuesta de Cultura Política del DANE, seis de cada diez colombianos consideran que participar no aporta en nada a las problemáticas de su entorno.

¹⁴ Tal como se anotó en el capítulo 2, en el 2010 el 77,6 % de la tierra estaba en manos de 13,7 % de los propietarios.

¹⁵ El 20 % de los ingresos del país se concentra en el 1 % de la población.

¹⁶ Que llegó al 27 % en 2018.

¹⁷ Del 7 % en 2018.

¹⁸ A junio de 2019 la tasa de desempleo cerró en 9,6 %.

Es en este escenario donde el modelo contrahegemónico de la democracia participativa aparece como antítesis. Aspectos como el mejoramiento de la calidad en la toma de decisiones, la incidencia de las voces de la gente sobre los asuntos públicos y, en general, sobre el sistema democrático, permiten ver que las relaciones entre ciudadanía y Estado se transforman constantemente y lo hacen no precisamente desde la voluntad de la oferta formal, sino que se gesta en el seno de procesos cívicos y ciudadanos que se empoderan para garantizar la inclusión de sus propuestas y derechos.

No es esta una apuesta que pretenda transformar la estructura del orden constituido, sino promover una serie de reformas al régimen político que garantice el ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos y la participación en los procesos y escenarios decisorios. Allí, la inclusión de propuestas e iniciativas en la formulación de políticas, planes y proyectos de carácter público constituyen las principales metas de la movilización.

Esa dinámica de relaciones cambiantes entre el Estado y la ciudadanía ha sido característica del país después de la segunda mitad del siglo pasado. Restrepo (2001) identifica desde la década del setenta una profunda ola que tendía a replantear la forma en que la ciudadanía y los movimientos sociales se relacionaban con el Estado colombiano: “los nuevos movimientos sociales caracterizados por sus formas de organización no partidista ni gremial, asociaban sus reclamos al Estado con una exigencia de participación social en las políticas públicas, particularmente en las políticas sociales (servicios públicos domiciliarios y servicios sociales)” (p. 249). Fue un periodo en el que el país registró múltiples marchas, tomas, paros cívicos regionales, pliegos de peticiones, etc., con el ánimo de visibilizar voces excluidas en zonas periféricas del país, incidir en las políticas públicas y en el manejo de los recursos por parte de diferentes sectores de la población. Fue algo que en últimas terminó repercutiendo en las reformas constitucionales y legales de 1986¹⁹, que buscaron frenar el movimiento social y canalizar esa energía a través de dispositivos institucionales de participación ciudadana, especialmente en el plano local. En términos generales, se puede asegurar que las décadas del setenta y ochenta estuvieron marcadas por un resurgimiento de la protesta social en el país: “ante el desgaste de la política tradicional y de la misma acción de la izquierda, se consideraba que la movilización urbana y rural anticipaba una nueva forma de participación ciudadana” (Archila, 2003, p. 66). La institucionalización de la participación fue una respuesta de las



¹⁹ La descentralización y la elección popular de alcaldes por ejemplo.

élites dominantes a esa movilización para detener su ímpetu y evitar una mayor erosión del régimen político.

La Constitución del 91 recoge esa apuesta por la institucionalización de las relaciones entre el Estado y la sociedad, mediante la proclamación de la participación como principio definitorio del Estado mismo (Restrepo, 2001; Velásquez, 1991) y como derecho fundamental de los colombianos. Según Múnera (1999),

[...] la participación fue definida como un valor renovador de la acción colectiva, indispensable para afirmar la autonomía de las organizaciones, construir nuevas identidades sociales, reformular las relaciones con el Estado e incidir positivamente sobre el entorno, a partir de una nueva forma de conocimiento.
(p. 4)

La idea de institucionalizar la participación ciudadana para debilitar la movilización social logró su cometido, por lo menos hasta finales de la década del noventa. Aunque grupos de diversa procedencia siguieron acudiendo a la protesta como forma de expresar sus demandas, fueron las instituciones participativas las que coparon la atención de la ciudadanía, especialmente en las zonas urbanas, a través de los mecanismos y espacios creados para ese efecto, como se señaló en el capítulo 3 de este estudio. Sin embargo, el desgaste de esos dispositivos, los errores en su diseño, la falta de voluntad política para promoverlos y respaldarlos y algunos comportamientos sociales fueron generando cada vez más desconfianza ciudadana en su capacidad para resolver los pequeños y grandes problemas del país, lo que puso de nuevo en el ambiente la posibilidad de retomar las formas de movilización como modalidad alternativa de relación de la ciudadanía con el Estado.

Es lo que muestran las cifras sobre las tendencias de la movilización social en el país hasta el cambio de siglo. Según los estudios de Archila (2003, 2006) y la base de datos del CINEP, desde 1975 hasta el año 2000 se registraron 10 975 protestas sociales²⁰, con particularidades en diferentes periodos²¹. Aquí vale destacar que, en lo que respecta a



²⁰ Lo que representa un promedio de 439 movilizaciones por año. Cifra que en contraste con el periodo de estudio de la presente investigación, es decir, entre 2002 y 2017, cuando el promedio fue de 805 movilizaciones por año.

²¹ En el abordaje que hace Archila sobre el tema, distingue tres periodos de la movilización social en el país: El primero se caracteriza por un auge de las luchas sociales con su consecuente represión por

los actores de la movilización, hay cuatro sectores que protagonizaron el 90 % de las protestas: obreros, campesinos, estudiantes y pobladores urbanos²², quienes se movilizaron en torno a asuntos relacionados con las políticas económicas, el acceso a la tierra, el empleo, la educación, la vivienda y los servicios públicos domiciliarios y sociales.

En los noventa, las exigencias adquirieron un tinte más político: temas como el incumplimiento de acuerdos entre el gobierno Samper y los campesinos cocaleros; las movilizaciones indígenas de 1996 para exigir consulta previa en proyectos de exploración y explotación de recursos naturales; la defensa de la educación pública por parte del movimiento estudiantil de los noventa (Beltrán, 2005); el incumplimiento de leyes y pactos concernientes a los derechos humanos y el DIH; las desapariciones y asesinatos de líderes sociales y políticos; el desplazamiento forzado, entre otras dinámicas asociadas al conflicto armado y a la intensificación del mismo durante esos años; y, en un plano más de la esfera pública, el inconformismo frente al plan de desarrollo de Pastrana. Lo anterior no desconoce que en dicha década también se presentaron importantes protestas alrededor de problemáticas que venían aquejando a las clases medias y populares (salud, educación, trabajo, etc.) desde décadas anteriores (Archila, 2006).

Entrado el siglo XXI, y con la llegada al poder de Uribe Vélez –tal como se desarrollará más adelante– las movilizaciones en el país adquieren relevancia frente a políticas macroeconómicas de orden nacional e internacional: el movimiento sindical se manifestó en contra de la precariedad y la flexibilización laboral, el aumento de la informalidad y la desatención del Estado frente a dicha población; la tercerización y el referendo de reforma política liderado por Uribe, que culmina en la conformación de la *Gran Coalición Democrática*. Así mismo, los indígenas y afrodescendientes asumieron un rol más visible mediante movilizaciones por la defensa de los territorios y la naturaleza. Por su parte, los campesinos y desplazados por la violencia también se hicieron presentes ante



parte del aparato estatal (Estado de excepción) entre 1974 y 1981. Luego, los procesos de protesta marcados por importantes actos de negociación en un contexto de violencia desbordada proveniente del conflicto armado y el narcotráfico entre 1982 y 1990; por último, una relegitimación política de los actores sociales producto de la Constituyente en un contexto de intensificación y escalonamiento de la guerra entre 1991 y 2000. Para mayor profundidad del tema ver Archila, Delgado, García y Prada (2002). En otro estudio, el autor presenta un balance de las protestas sociales desde 1958 hasta 1990, con lo que se da un suficiente cubrimiento del tema desde el punto de vista de los repertorios de la protesta, los actores sociales, las demandas, la relación Estado-sociedad y la construcción de identidades colectivas en el país (ver Archila, 2003).

²² El 10 % restante lo conforman grupos étnicos (indígenas y afrodescendientes), población LGBT, ambientalistas, mujeres y grupos religiosos, entre otros.

la intensificación del conflicto armado, exigiendo protección por parte del Estado ante la acción de grupos al margen de la ley; y las manifestaciones de los agricultores ante la llegada del TLC con Estados Unidos constituyeron los motivos de movilización más visibles.

En este periodo también cobraron fuerza los procesos provenientes de las mujeres y la población LGBTI que, si bien venían con antecedentes de años atrás, en este periodo adquirieron notoriedad: acciones por los derechos sexuales y reproductivos, la despenalización del aborto, la no violencia intrafamiliar, la equidad de género, la no discriminación, la diversidad sexual, entre otros (Beltrán, 2005)²³. A nivel nacional, se generó la Plataforma LGBTI por la Paz, la cual, además de constituir el clamor colectivo desde un sector poblacional por la no violencia y discriminación, representó una oportunidad para generar tejido social, autonomía y articulación al interior de dicho movimiento.

En cuanto a los procesos gestados por las mujeres, una lideresa del Consejo Nacional de Paz los resume así:

Hay algo muy notorio y que en cierta forma representa un avance, y es que en términos participativos se han abierto espacios y escenarios de diálogo donde sectores históricamente excluidos han tenido mayor presencia y se les ha venido escuchando. Se ha aumentado por ejemplo la participación de las mujeres, pero eso no lo dice todo, sino que hay que ver cómo podemos seguir presionando para garantizar mayores derechos de las mujeres, porque eso ha sido un resultado de la lucha de las organizaciones feministas y de mujeres, eso no ha sido que lo haya dado el patriarcado, tampoco se trata de la repartición de la torta, sino que las mujeres debemos estar en los espacios de decisión de las políticas, del Estado, porque son decisiones trascendentales para la vida de un país. (Entrevista a lideresa del Consejo Nacional de Paz, agosto de 2018)

Como se puede detallar, tanto las demandas sociales como sus respectivos repertorios de acción en esas décadas trazan un precedente para la historia social y política del



²³ Vale la pena mencionar que en ciudades como Bogotá, se logra consolidar la política pública LGBTI. Dicha política finalmente se vería materializada en la Administración de Samuel Moreno. Allí, se nombró el Consejo Consultivo por elección popular del sector LGBT (9 personas) y se creó también la Alianza LGBT como espacio permanente de encuentro entre el movimiento social y la administración para hacer veeduría y seguimiento. Se generan unos comités dentro de la administración para generar un enfoque transversal de toda la política.

país: social, en el sentido de que las diferentes movilizaciones representan un evidente descontento frente a los intereses y comportamientos de las élites políticas y económicas del país. Se trata de fisuras históricas en la relación sociedad civil-Estado, que en la teoría ha promulgado la democracia participativa, pero que en la realidad ha hecho que sectores sociales y cívicos decidan irse por la movilización como vía para el logro y reivindicación de derechos. También marcan un precedente político, en tanto pone en evidencia el impacto del conflicto armado sobre las poblaciones, los territorios y los diferentes sectores sociales del país, que se manifiestan en contra de políticas guerreristas o de apuestas gubernamentales que, bajo el velo del neoliberalismo, han desatendido las necesidades básicas de las capas menos favorecidas, mientras sectores de la izquierda movilizan sus recursos para fortalecer proyectos políticos y cohesionarse con los sectores sociales.

Es en últimas, un escenario que, ante la desatención del Estado y la intensificación del conflicto armado, posiciona a la movilización social como forma de participación ciudadana válida y legítima. Así, la expansión de la movilización social supone una ruptura con modelos políticos que han sido incapaces de solucionar problemas sociales de orden estructural e histórico, y que desde el punto de vista de la atención a las demandas ciudadanas ha encontrado en la represión y la estigmatización las formas más comunes para contener la protesta social, motivando, entre otras cosas, su radicalización. Pese a esto, tras el legado que deja este tipo de relación entre ciudadanía y Estado, se puede observar que la politización de la sociedad civil ha hecho que la protesta se intensifique y que las demandas por los derechos se amplíen en comparación con las exigencias de décadas atrás.

A pesar de estos riesgos, la democracia en Colombia recibe aliento desde la acción social y política de los grupos subalternos. Hasta ahora no han logrado torcer el rumbo de la guerra ni modificar el modelo económico imperante, pero dan pasos cada vez más firmes para “democratizar la democracia” colombiana. Así sea defendiendo la vida y el Estado social de Derecho, amenazados por múltiples fuegos, es grande su contribución a que la precaria democracia colombiana no se ahogue. Su aporte para fortalecer la sociedad civil, aunque no siempre es claro y contundente, parece anunciar mejores tiempos. (Archila, 2006, p. 29).

LAS MOVILIZACIONES SOCIALES EN COLOMBIA, 2002-2017

La importancia de ver la movilización desde el punto de vista expresivo, reivindicativo y transformador pone sobre la mesa la discusión en torno a cuál ha sido el alcance de la movilización social y por qué podemos referenciar su incremento en el periodo de análisis como un proceso de empoderamiento ciudadano para la exigencia de derechos, libertades y condiciones dignas de vida. La intensificación en el uso de diferentes mecanismos de protesta social ha posicionado a la movilización como una alternativa válida y legítima frente a escenarios tradicionales de toma de decisiones. Se trata de ver ese auge del empoderamiento ciudadano desde la óptica de los repertorios de acción y de los destinatarios y los motivos específicos, todo esto bajo la consigna del “derecho a tener derechos”.

En este apartado serán examinadas las distintas modalidades de movilización. En primera instancia, los avances de las movilizaciones expresivas, originadas no solo en organizaciones sociales, sino por ciudadanos y ciudadanas que se manifiestan en torno a problemas que afectan el desarrollo de la libre personalidad o, en otros casos, participan en el seguimiento a las decisiones públicas y buscan un mayor acceso a la información. Así mismo, se indagará sobre cómo las vías reivindicativas y transformadoras han producido un impacto significativo en la reconfiguración de la relación ciudadanía-Estado y cómo cada uno de los sectores, públicos y sociales, han abordado el acceso y uso de la protesta como forma legítima para el mejoramiento de la democracia en el país.

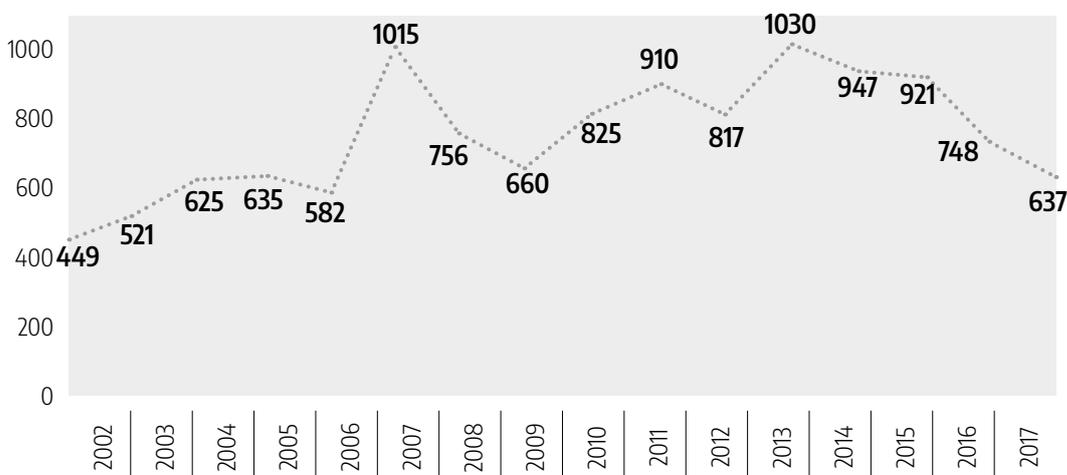
La construcción de pactos y acuerdos representa un tema fundamental. Ante la ineficacia de algunos espacios formales e institucionales de participación, o el descontento generado en la ciudadanía, las movilizaciones de tipo más contencioso se presentan como la vía idónea para el logro de compromisos y acuerdos concretos. Se trata de ver cómo estos escenarios cambian las lógicas del Estado y se reacomodan las decisiones de los gobiernos; en ese sentido, se puede afirmar que las movilizaciones no solo operan sobre la lógica de la coyuntura sino que actúan dentro de un espectro temporal más amplio: la movilización reivindicativa y transformadora opera en esa lógica como representación de proyectos identitarios, sociales y políticos, pese a que las garantías para el ejercicio de la protesta por parte del Estado impliquen retos importantes en términos del reconocimiento final de la movilización como vía legítima.

Se hará una aproximación detallada a las movilizaciones sociales ocurridas en el periodo 2002-2017, para entender su incremento, las formas de empoderamiento ciudadano, sus repertorios de conducta, los adversarios y los medios empleados para tal fin.

Para hacer la caracterización más detallada se presenta un análisis de los actores que participan y el rol fundamental de la mujer en el desarrollo de estas movilizaciones; un análisis por departamentos y regiones del país resaltando los de mayor importancia por la frecuencia de estas movilizaciones; los ámbitos o temas de mayor reiteración que las motivaron; y, finalmente, una relación de las tendencias de esta dinámica social según periodos presidenciales²⁴.

En los dieciséis años que constituyen el periodo de análisis, fueron registradas 12 078 movilizaciones sociales en todo el territorio nacional, cifra considerable teniendo en cuenta que el promedio equivaldría a dos movilizaciones por día durante el periodo de análisis (cerca de 755 por año). Empero, esta información debe ser analizada con mayor detenimiento considerando que hubo variaciones significativas de un año a otro como se aprecia en el gráfico 12.1. Antes de 2002, la frecuencia de las movilizaciones no superó los 450 casos por día (García, 2013). Hubo, pues, un incremento significativo en el desarrollo de las movilizaciones desde el año 2002 (67 %, aproximadamente).

GRÁFICO 12.1
MOVILIZACIONES SOCIALES EN COLOMBIA POR AÑO, 2002-2017



FUENTE: elaboración propia a partir de la base de datos de Cinep (2014).



²⁴ Todo el análisis tomó como referente cuantitativo la base de datos del Cinep sobre luchas sociales en el periodo mencionado.

Es posible identificar dos momentos importantes en el periodo, caracterizados por un aumento significativo de las movilizaciones: el primero fue el año 2007, con 1015 eventos y un crecimiento del 126 % respecto al año 2002, situación que como se verá más adelante, estuvo ligada a la dinámica del primer periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez. El segundo momento corresponde al año 2013 (1030 casos) con un incremento del 26 % respecto del año anterior, marcada por el hito de mayor relevancia: el paro agrario nacional.

Se ha sostenido a lo largo de este estudio que, desde la óptica de la participación ciudadana, estas movilizaciones tuvieron lugar en parte como respuesta a la ineficacia de los dispositivos institucionales de participación para resolver los problemas de diferentes grupos y comunidades. La Encuesta sobre participación ciudadana realizada por Foro Nacional por Colombia, indagó sobre las principales razones por las que la ciudadanía no participa en los espacios institucionales²⁵ (cuadro 12.1). Las tres principales razones tienen que ver con el desconocimiento sobre el funcionamiento de estos espacios, la

CUADRO 12.1
RAZONES PARA NO PARTICIPAR EN ESPACIOS INSTITUCIONALES

RAZONES	PORCENTAJE
Falta de información sobre su funcionamiento	29,6 %
No tengo el tiempo o los recursos para hacerlo	31,7 %
No tengo conocimientos ni habilidades de líder	14,4 %
Hay muy poca colaboración de la gente	9,2 %
Para eso hay personas que sí tienen vocación	4,2 %
Esos espacios no ayudan a resolver los problemas	7,0 %
Esos espacios representan los intereses de las autoridades y no las de la comunidad	3,9 %
Total	100,0 %

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).



²⁵ Si bien la encuesta tuvo varias preguntas sobre el tema, es importante tener en cuenta que por ser un asunto tan álgido y controversial, muchas veces las respuestas de los encuestados giran en torno a lo “políticamente correcto”, es decir hay cierto “subregistro” en el sentido que hay muchas personas que no les interesa que se sepa sobre su participación en movilizaciones sociales y por tanto no declaran haber participado en estos actos. En consecuencia, es necesario relativizar los resultados de la encuesta respecto a este tema.

falta de tiempo y recursos para vincularse a ellos y la falta de liderazgo. Sin embargo, llama la atención que las otras razones identificadas por los encuestados advierten que estos espacios no ayudan a resolver los problemas porque hay poca colaboración de las personas que allí participan y a su vez porque allí se representan los intereses de las autoridades que convocan.

En este sentido, algunos sectores de la ciudadanía se han visto motivados a participar por fuera de la institucionalidad considerando esa como una opción de mayor viabilidad para ser escuchados y poder llamar la atención de las distintas entidades de gobierno: “porque la poca incidencia que se logra en los espacios de participación institucional lleva a que se busquen mecanismos de acción que tengan un impacto visible”, señaló un líder comunal en uno de los grupos focales realizados para este estudio. Los líderes y lideresas coinciden en reconocer que mediante estas expresiones se logran mayores resultados en términos de respuestas a las demandas planteadas por los grupos, movimientos y organizaciones sociales que convocan las movilizaciones²⁶.

El comportamiento de las movilizaciones no ha sido algo generalizado en todo el territorio nacional; hay cuatro regiones²⁷ que concentran el 89 % de las movilizaciones sociales del país (cuadro 12.2). La región con mayor frecuencia es el Caribe con 3700 casos, correspondientes al 31 % del total, con participación de sus ocho departamentos, incluyendo San Andrés y Providencia, de la siguiente manera: Atlántico, 27,4 %; Bolívar, 24,6 %; Córdoba, 16,4 %; Magdalena, 12,3 %; Sucre, 7,5 %; La Guajira, 6,2 %; Cesar, 4,9 %, y San Andrés y Providencia, con el 0,4 %.

La segunda región con mayor número de movilizaciones es Centro Oriente con 3425 casos, el 28 % del total, con una distribución encabezada por Bogotá, con 49 % de los casos; Santander, 28,7 %; Norte de Santander, 10,6 %; Boyacá, 6,5 %, y Cundinamarca, con 5,1 %. La tercera región corresponde al Eje Cafetero con 1830 eventos, cifra muy inferior a las regiones anteriores, que corresponde al 15,2 % del total. La mayor parte de ellos estuvo concentrada en Antioquia (79,7 %), Caldas (10,5 %), Risaralda (8,2 %) y Quindío (1,6 %).

Por último, en el Pacífico fueron registrados 1782 movilizaciones (el 14,8 % del total), la mitad de los cuales tuvo lugar en el Valle del Cauca, siguiendo en su orden Nariño (22,6 %), Cauca (21,7 %) y Chocó (4,8 %). Como se verá luego, si bien esta región es la que registra la



²⁶ Grupo focal de líderes sociales realizado para este estudio en 2019.

²⁷ Para efectos de esta clasificación, se usaron las regiones diseñadas por el DNP en su documento de regionalización 2018, presentado al Congreso para la aprobación del presupuesto y su focalización regional.

CUADRO 12.2
MOVILIZACIONES SOCIALES POR REGIÓN, 2002-2017

REGIÓN	FRECUENCIA	%
Caribe	3700	30,6
Centro Oriente	3425	28,4
Eje Cafetero	1830	15,2
Pacífico	1782	14,8
Centro Sur	831	6,9
Llano	306	2,5
Nacional	204	1,7
Total	12 078	100,0

FUENTE: elaboración propia a partir de la base de datos de Cinep (2014).

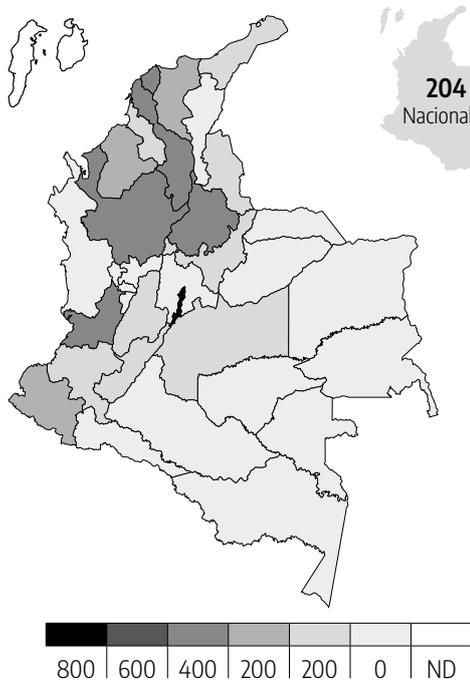
menor frecuencia entre las cuatro, su desarrollo ha afectado a las comunidades étnicas, el desarrollo local y está estrechamente ligado al abandono estatal y al incumplimiento de acuerdos realizados a lo largo de la historia con las comunidades que allí habitan.

Las dos regiones restantes no dejan de ser importantes para el análisis; allí se han desarrollado movilizaciones locales en las que el motivo principal fue reaccionar a las políticas del Estado, así como a decisiones y omisiones de las entidades públicas. Igualmente, movilizaciones asociadas a los derechos humanos, el conflicto armado, la solidaridad con otros sectores o grupos poblacionales y, en particular, las relacionadas con el sector extractivo y dirigidas a las empresas dedicadas a dicha actividad.

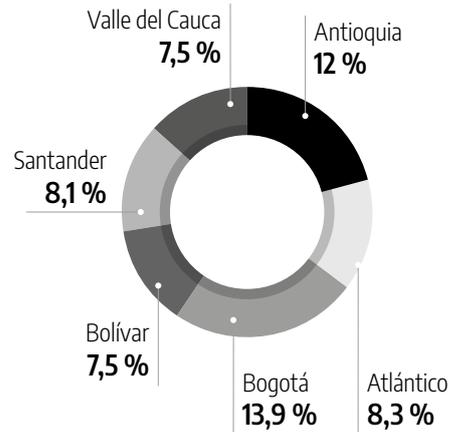
El gráfico 12.2 muestra los departamentos con mayor registro de movilizaciones. Son cinco (Antioquia, Atlántico, Bolívar, Santander y Valle del Cauca) y Bogotá, que concentraron en el periodo el 58 % de las movilizaciones del país.

El caso de Bogotá llama la atención ya que concentra el 13 % de las acciones y, siendo la capital del país, constituye el epicentro de las diferentes manifestaciones que tienen carácter nacional. Bogotá ha sido el escenario de movilizaciones de rechazo a la violencia y respaldo a la construcción de paz, que aglutinan a diferentes grupos poblacionales, sectores y estratos sociales, con notoriedad de algunos grupos específicos, como la comunidad LGBTI, que ha ido ganando terreno importante día a día para plantear sus posturas y demandas.

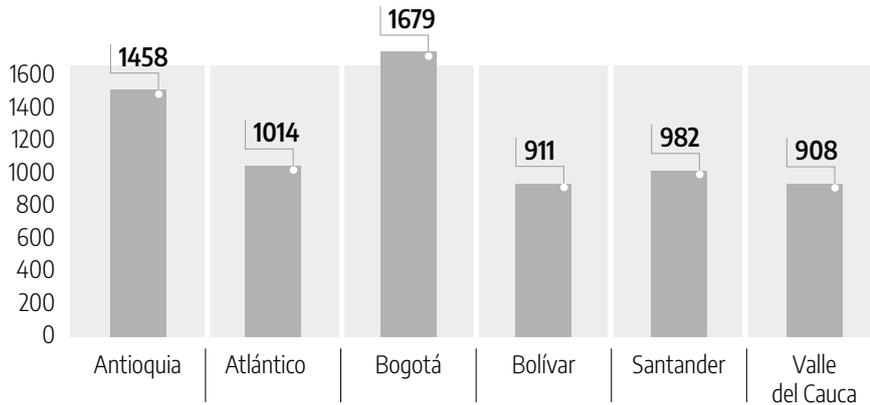
GRÁFICO 12.2
PRINCIPALES DEPARTAMENTOS DE LA MOVILIZACIÓN EN COLOMBIA



PRINCIPALES DEPARTAMENTOS DE LA MOVILIZACIÓN POR PORCENTAJE



PRINCIPALES DEPARTAMENTOS DE LA MOVILIZACIÓN EN COLOMBIA



FUENTE: elaboración propia a partir de la base de datos de Cinep (2014).

El departamento de Antioquia es de gran relevancia para la región cafetera pues concentra cuatro de cada cinco movilizaciones en esa región. Los temas principales que han motivado estas manifestaciones tienen que ver con la reivindicación y garantía de los derechos humanos, ya que ha sido una zona históricamente vulnerada por los grupos al margen de la ley. Se registran movilizaciones ligadas a las políticas implementadas o no por las entidades públicas, así como los reclamos y peticiones ante las empresas que extraen recursos naturales no renovables por incumplimiento de sus acuerdos (vinculación de mano de obra local, inversión social, entre otros).

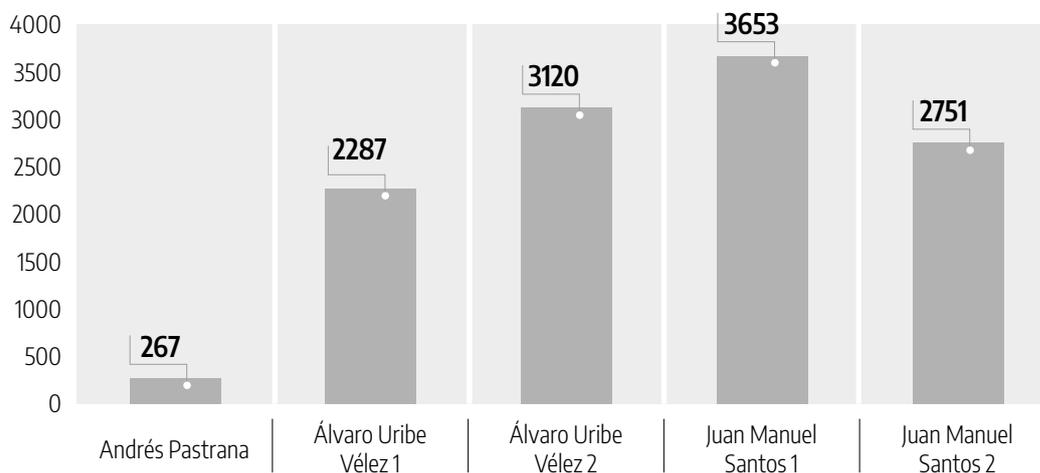
Sobresalen también los casos de Atlántico y Bolívar, que abarcan el 52 % de las protestas en su región. La dinámica allí tiene que ver con las políticas gubernamentales, la prestación de servicios sociales y la reivindicación y garantía de los derechos humanos. Empero, Atlántico tiene una frecuencia considerable en manifestaciones asociadas al incumplimiento de pactos por parte de entidades públicas y privadas. Es de recordar que en esa región las comunidades se han visto afectadas por la deficiente prestación del servicio de energía por parte de la empresa Electricaribe, lo cual las ha llevado a manifestarse con alta frecuencia.

El Valle del Cauca representa el 51 % de las movilizaciones y protestas en la región Pacífica, motivadas principalmente por la vulneración de los derechos humanos y la demanda de atención del Estado a través de políticas públicas. También son frecuentes las manifestaciones ante el incumplimiento de los compromisos que adquieren previamente las entidades públicas con las comunidades para tramitar demandas específicas.

Nariño concentra el 23 % de las manifestaciones en la misma región, destacándose los temas de derechos y las políticas públicas como motivos de protesta. Históricamente, este departamento ha sido marginado por los gobiernos de turno. Durante la negociación y la posterior implementación del Acuerdo Final con las FARC, habitantes de este departamento se movilizaron en reiteradas ocasiones ante el incumplimiento del Gobierno nacional en su implementación, en particular los relativos a la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, aspecto que ha desembocado en el señalamiento y ataques por parte de grupos armados ilegales contra los líderes y lideresas que convocan las protestas.

El análisis de todas estas movilizaciones en los periodos presidenciales de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos arroja resultados interesantes (gráfico 12.3). Como ya se indicó, las movilizaciones venían presentando un comportamiento moderado año tras año hasta el 2002. Es a partir de 2003 cuando esta tendencia sufre una variación con incrementos sustantivos. En el primer periodo de gobierno de Uribe tuvieron lugar el

GRÁFICO 12.3
MOVILIZACIONES POR PERIODOS PRESIDENCIALES



FUENTE: elaboración propia a partir de la base de datos de Cinep (2014).

18,9 % del total de las movilizaciones. En el segundo cuatrienio, la cifra representó el 25,8 %, para luego alcanzar su pico más alto en el primer periodo de gobierno de Juan Manuel Santos, con el 30,2 %. La cifra se redujo en el segundo mandato de Santos en una cuarta parte. Como se analizó en capítulos anteriores de este estudio, el gobierno de Uribe estigmatizó el movimiento social y lo reprimió, acallando voces que a finales de la década anterior tenían condiciones menos desfavorables para expresarse. El manejo dado por Santos fue diferente: creó un ambiente más propicio para la expresión social y tuvo mayor apertura para reconocer este tipo de expresión social, lo que abrió la puerta a que sectores hasta entonces de bajo perfil salieran a la escena pública para manifestar sus opiniones y demandas. Así, en los dos periodos de gobierno del presidente Santos tuvieron lugar el 53 % de las movilizaciones²⁸, mientras en los dos de Uribe Vélez se registraron el 44,8 % de las movilizaciones. Sin embargo, se debe advertir que en el segundo periodo de Santos hubo una disminución de cerca de 1000 movilizaciones, como se aprecia en el cuadro 12.3.



²⁸ No sobra recordar que la base de datos tiene información hasta 2017, cuando aún faltaba un poco más de medio año para que terminara el segundo mandato de Santos.

CUADRO 12.3
MOVILIZACIONES Y PROTESTAS SOCIALES DE MANERA AGREGADA

PERIODO	FRECUENCIA POR PERIODO	PORCENTAJE POR PERIODO	FRECUENCIA POR PRESIDENTE	PORCENTAJE POR PRESIDENTE
2002	267	2,2	267	2,2
Álvaro Uribe Vélez 2003-2006	2287	18,9	5407	44,8
Álvaro Uribe Vélez 2007-2010	3120	25,8		
Juan Manuel Santos 2011-2014	3653	30,2	6404	53,0
Juan Manuel Santos 2015-2017	2751	22,8		
Total	12 078	100,0	12 078	100,0

FUENTE: elaboración propia a partir de la base de datos de Cinep (2014).

Algunos sectores y grupos poblacionales, con mayor peso que otros, han logrado avances importantes en materia de reivindicación de derechos a través de movilizaciones y protestas sociales de carácter reivindicativo, como por ejemplo el movimiento LGBTI del país: “Las marchas y las movilizaciones han formado parte fundamental en lo que es la reivindicación de los derechos y puntualmente de los del movimiento LGBTI”²⁹. Según la misma encuesta, la población más recurrente en las movilizaciones son los jóvenes, más que los adultos (cuadro 12.4), lo que revela que los jóvenes están adquiriendo mayor interés sobre los asuntos públicos y la forma más atractiva para vincularse es mediante las movilizaciones sociales en la medida que son dinámicas y obedecen a situaciones coyunturales y por tanto no requieren de una permanencia o constancia por un tiempo prolongado.

También se destaca el rol cada vez más activo de las mujeres en los diferentes espacios y manifestaciones sobre asuntos públicos. Así lo confirma la encuesta de participación 2018 (cuadro 12.5), en la que más del 80 % de las personas encuestadas afirma que la mujer ha sido fundamental en el desarrollo de las movilizaciones sociales en las que han participado³⁰.



²⁹ Grupo focal de líderes sociales realizado para este estudio en 2019.

³⁰ Si bien hay un avance importante en términos de mayor presencia y participación de las mujeres, entre los principales retos se destacan la generación de mayores garantías para el ejercicio de la ciudadanía,

CUADRO 12.4
PARTICIPANTES EN MOVILIZACIONES POR GRUPO ETARIO

PARTICIPANTES EN MOVILIZACIONES	%
Más jóvenes que adultos	44,5
Más adultos que jóvenes	28,0
Jóvenes y adultos por igual	27,4
Total	100,0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

CUADRO 12.5
IMPORTANCIA DE LAS MUJERES EN LAS MOVILIZACIONES SOCIALES

ESCALA	%
Nada importante	1,2
2	0,1
3	1,6
4	13,6
5	20,6
6	25,3
Muy importante	37,7

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).



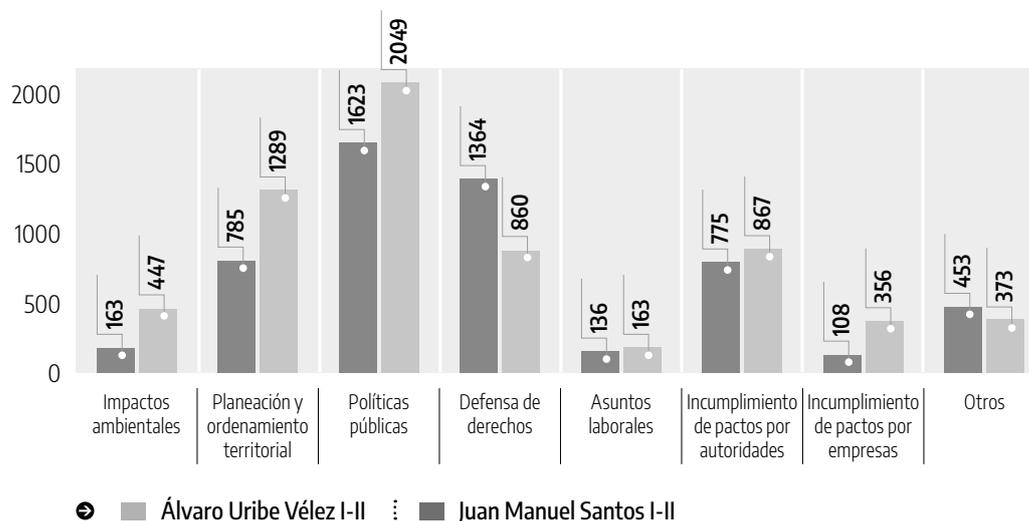
el acceso equitativo a los espacios decisorios y la incidencia por parte de las mujeres dentro la vida política y pública del país. En resumidas cuentas, se trata de abarcar el tema desde un enfoque de género y de derechos de las mujeres: “Eso políticamente es relevante porque el género es una categoría de análisis que te sirve para entender las relaciones inequitativas del poder, los roles y las desigualdades, pero eso es un enfoque, y para nosotras las reivindicaciones son desde una perspectiva de los derechos de las mujeres en la línea de radicalización de la democracia, no de profundización de la democracia (Entrevista a lideresa del Consejo Nacional de Paz, agosto de 2018).

¿Cuáles fueron los principales asuntos que llevaron a los promotores de las movilizaciones a organizarlas? La información sobre esa materia fue organizada en ocho categorías de motivos de la protesta:

1. Planeación y Ordenamiento Territorial: decisiones sobre planeación, uso del suelo, planes de desarrollo, vivienda, servicios públicos, transporte e infraestructura.
2. Políticas Públicas: diseño e implementación de políticas públicas, planes, programas y proyectos, acceso a servicios sociales, así como las reformas normativas y constitucionales.
3. Defensa de Derechos: garantía y protección de los derechos humanos ante las violaciones dentro y fuera del conflicto armado.
4. Asuntos Laborales: comprende las movilizaciones realizadas para reclamar asuntos relacionados con petición de empleo y pliegos laborales, entre otros.
5. Incumplimiento de Pactos por Autoridades: incumplimiento de acuerdos entre las autoridades y la sociedad civil, así como violación de la legislación nacional.
6. Incumplimiento de Pactos por Empresas: incumplimiento de acuerdos entre las empresas del sector privado y la sociedad civil, así como por la violación a la legislación nacional.
7. Impactos Ambientales: en esta categoría se puede distinguir dos ramas. La primera corresponde a aquellas movilizaciones que rechazan los impactos ambientales ocasionados por diferentes actividades económicas o antrópicas, dentro de las que se encuentra la actividad extractiva o la tala de bosques para la ganadería, por ejemplo. La segunda se refiere a aquellas que no necesariamente parten de una actitud contenciosa, sino que buscan visibilizar la importancia del medio ambiente; son movilizaciones que, por ejemplo, claman por la defensa de los recursos naturales o por el cuidado de los bosques.
8. Otros: comprende las movilizaciones conmemorativas de alguna fecha o hito importante, las movilizaciones de solidaridad con algún asunto o grupo poblacional específico, aquellas en rechazo a otras movilizaciones, o expresiones masivas contra la corrupción y por la paz.

Los motivos más frecuentes de las movilizaciones fueron asuntos relativos a políticas públicas, defensa de derechos y planeación y ordenamiento territorial, los cuales representan el 67,7 % del total. Sin embargo, estos temas varían de acuerdo con el periodo presidencial (gráfico 12.4). Durante los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe

GRÁFICO 12.4
TEMAS QUE MOTIVAN LAS MOVILIZACIONES POR PERIODO PRESIDENCIAL



FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

Vélez (2002-2010) los temas más reiterados en las movilizaciones fueron los relacionados con políticas públicas (30,0 %) y la defensa de derechos (25,2 %). No debe olvidarse que en esos ocho años la política prioritaria fue la seguridad democrática, a través de la cual el Gobierno emprendió una lucha frontal contra los grupos guerrilleros para derrotarlos militarmente, lo que incluyó prácticas como los llamados “falsos positivos”, que cobraron la vida de civiles inocentes asesinados por el Ejército y señalados como guerrilleros abatidos en combate, con la finalidad de presentar cifras “positivas” en la confrontación con los grupos armados ilegales. De igual forma, las políticas macroeconómicas durante los dos mandatos de Uribe tuvieron un cariz marcadamente neoliberal, basadas en la entrega de beneficios al sector privado, la flexibilización laboral y la privatización de empresas públicas y de la prestación de servicios sociales básicos. Ese fue el núcleo de lo que el Gobierno denominó la “confianza inversionista”³¹.



³¹ Ver el análisis a ese respecto en el capítulo 2 de este estudio.

Durante los periodos presidenciales de Juan Manuel Santos (2010-2017), los temas más reiterados en las movilizaciones fueron las políticas públicas (32,0 %) y la planeación y el ordenamiento territorial (20,1 %). Aunque el discurso de Santos, consignado en la letra de sus dos planes de desarrollo, privilegió los mensajes de equidad y prosperidad, sus políticas económicas en buena parte dieron continuidad a las diseñadas durante el gobierno de Uribe, especialmente en cuanto al modelo de desarrollo basado en la explotación de la riqueza del subsuelo (la “locomotor minera”), descuidando por completo los sectores que agregan valor, como la industria y la agricultura. Desde los primeros años de su mandato, el presidente tuvo que afrontar una oleada creciente de conflictos sobre temas ambientales, muchos de ellos ligados a la expansión de la frontera extractiva (minería e hidrocarburos). Dichos conflictos tuvieron una frecuencia superior al doble de las presentadas durante el periodo de Uribe Vélez, lo cual muestra el peso de esa problemática en sus ocho años de mandato.

Llama la atención que las movilizaciones asociadas al incumplimiento de pactos por parte de autoridades públicas tuvieron un comportamiento similar en los periodos de ambos presidentes (14,3 % y 13,5 %, respectivamente), lo cual refleja, entre otras cosas, la percepción ciudadana sobre el reiterado incumplimiento de los acuerdos y compromisos del Gobierno con los diferentes grupos sociales y económicos del país. Las tensiones crecieron como una especie de bola de nieve que el propio gobierno iba agrandando a través de negociaciones llenas de promesas no cumplidas que posteriormente escalaban la dimensión del conflicto generando nuevas tensiones y un profundo desencanto ciudadano³².

Se destacan, además, durante los dos mandatos de Santos las movilizaciones que aglutinaron multitudes de jóvenes y otros grupos sociales que protestaban por la propuesta de reforma a la educación (Ley 30 de 1992) planteada por el Gobierno; el paro camionero, en el que más de 150 000 vehículos de carga cesaron actividades para rechazar el desmonte de la tabla de fletes; el paro realizado por los productores lecheros del país en rechazo a la decisión del Gobierno de permitir la comercialización únicamente de leche procesada, lo cual iba en detrimento de la labor campesina de los productores tradicionales; las movilizaciones de los docentes para presentar su pliego de peticiones en materia salarial; aquellas lideradas por sindicalistas, el Movimiento Nacional por la Salud y otros sectores para rechazar el Plan de Desarrollo de su primer periodo y la



³² El gobierno del presidente Santos, asediado por ese escalamiento de la tensión social, tuvo que crear un cargo de asesor para el manejo de conflictos, una de cuyas primeras tareas fue hacer un balance de las promesas incumplidas.

reforma tributaria; las movilizaciones lideradas por sus opositores (Centro Democrático) por no haber seguido con las líneas de gobierno implementadas por su predecesor y, además, iniciar diálogos con las FARC en vez de continuar con la seguridad democrática (Vera, 2011; Hernández, 2013; Cruz, 2018). Estas acciones marcaron un periodo de gran protagonismo para la movilización reivindicativa y transformadora.

MOVILIZACIONES EXPRESIVAS: LA VOZ CIUDADANA MÁS ALLÁ DE LA ARENGA

Las movilizaciones expresivas han adquirido una importancia en el país no solo por su aporte a las dinámicas participativas, sino también porque han hecho visibles identidades colectivas de grupos de ciudadanos y ciudadanas que no habían aparecido en la escena pública. Estas movilizaciones utilizan canales muy diferentes a través de los cuales los actores ganan presencia en el espacio público, dan a conocer sus marcas de identidad, sus opiniones y aspiraciones como sujetos colectivos y se pronuncian sobre acontecimientos relevantes de la vida nacional o en los territorios. En ellas participan todo tipo de actores como sujetos de ciudadanía activa: organizaciones cívicas, barriales y comunitarias, líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos, Juntas de Acción Comunal, académicos e investigadores, trabajadores formales e informales, profesores y estudiantado, campesinos, indígenas, comunidad LGBTI, comunidad rom y diferentes cohortes de edad.

En este apartado aparece un balance de lo que han sido las acciones no contenciosas de diferentes actores que han tenido lugar en espacios públicos para sentar una voz de apoyo o inconformismo frente a una situación en particular. De los 12 078 registros de movilizaciones sociales entre 2002 y 2017, 5803 obedecen a esta definición, lo cual representa el 48 % del total de movilizaciones contabilizadas en el país. El ritmo de este tipo de movilizaciones muestra dos periodos claramente señalados en el gráfico 12.5. El primero de ellos transcurre de 2002 a 2007 y señala una tendencia al alza, con un pico en 2007, uno de los dos años del periodo de mayor movilización social en Colombia: en ese lustro, el número de movilizaciones expresivas se multiplicó por tres. El segundo periodo parte de 2008, con una tendencia a la baja con respecto al año anterior, y se mantiene constante hasta 2017. Mirados en su conjunto, los dos periodos muestran una leve inclinación al alza, como lo señala la línea de tendencia. Podría decirse, sin temor a

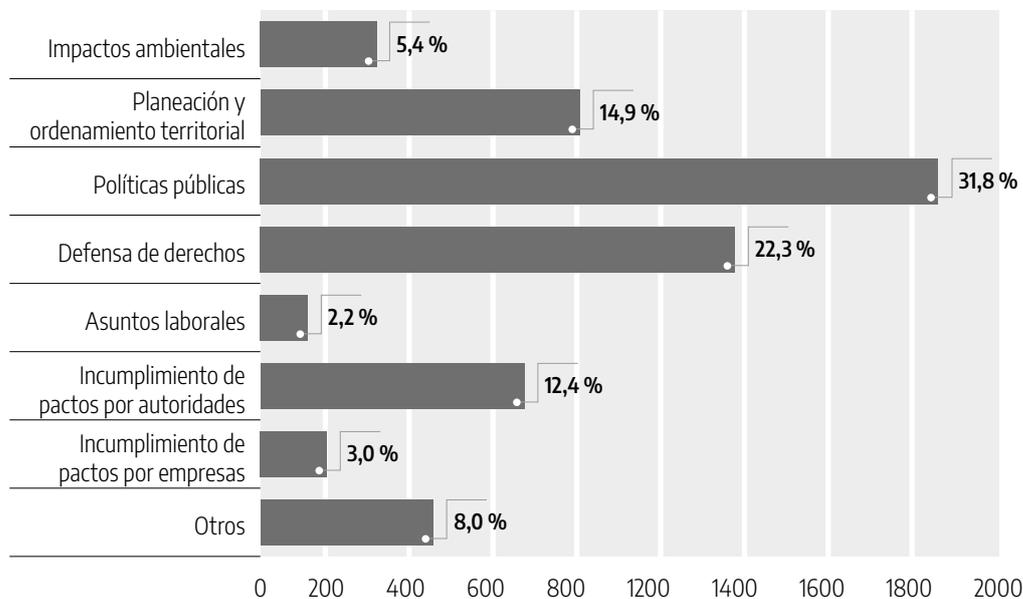


equivocarse, que este tipo de acciones colectivas son corrientes en el país, el cual ya las acepta como parte de su diario acontecer.

El gráfico 12.6 deja ver que los principales motivos por los que las personas salieron a manifestar su voz fueron las políticas públicas (31,7 %), la defensa de derechos (22,2 %), la planeación y ordenamiento territorial (14,9 %) y el incumplimiento de pactos por parte de autoridades (12,3 %). En otras palabras, estas movilizaciones siguen el parámetro general del conjunto de las movilizaciones del país. Otros temas que han motivado estas acciones se relacionan con medio ambiente, incumplimiento de pactos por parte de empresas privadas, asuntos laborales, empleo, corrupción y dinámica del conflicto armado, entre otros. Sus promotores buscan a través de esas acciones expresar un punto de vista a favor o en contra de una situación específica, de modo que sea conocido por el conjunto del país o de un territorio en particular.

La defensa de los derechos es uno de los motivos más frecuentes. Hay expresiones asociadas a las garantías de los derechos civiles y políticos; la vida, la integridad de las personas y la garantía de libertades civiles y políticas; defensa de derechos culturales e interétnicos, económicos y sociales; y la protección de las personas. Se destaca el hecho de que, del total de movilizaciones por el cumplimiento y garantía de derechos, 998

GRÁFICO 12.6
MOTIVOS DE LAS MANIFESTACIONES EXPRESIVAS, 2002-2017



FUENTE: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.

(61,6 %) corresponden a manifestaciones por la salvaguarda y respeto a la integridad y libertad de las personas. Todo ello en contraposición a los hechos de violencia, secuestros, masacres, amenazas y asesinatos selectivos a líderes sociales, desapariciones forzosas, falsos positivos y exterminio de líderes políticos que históricamente han tenido lugar en el país; es precisamente frente a estos actos que la ciudadanía ha salido a las calles para alzar una voz colectiva de repudio y de clamor para su pronta atención.

Para mencionar un ejemplo, hubo 514 movilizaciones para exigir la liberación de secuestrados. El 94 % de estos eventos (es decir, 471) ocurrieron entre el 2002 y el 2010, lo cual representa un periodo álgido en materia del escalonamiento del conflicto armado, producto en gran parte de la guerra declarada por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez a las FARC-EP, así como de la cuota belicista de otras insurgencias (ELN o EPL) y grupos paramilitares, quienes impactaron significativamente la calidad de vida de la sociedad y de actores empresariales y políticos (la llamada “lista de canjeables” por parte de las FARC), objetivo principal de retención. En ese escenario diferentes organizaciones de

víctimas, de mujeres, de derechos humanos, gremiales y ciudadanía en general terminaron convocando al país para salir a las calles y así expresar su voz de inconformismo frente a este flagelo.

Uno de los sucesos más impactantes en la vida nacional fueron las manifestaciones en contra de las FARC-EP promovidas por diferentes sectores sociales y políticos, en una muestra clara de movilización expresiva, que bajo el lema “Un millón de voces contra las FARC” y la consigna “No más FARC”, hizo que más de cuatro millones de colombianos (ver Revista Semana, 2018) salieran a las calles para rechazar los actos de violencia cometidos por el grupo insurgente (secuestros, carros bomba, reclutamiento de niños, siembra de minas anti-persona, desplazamiento forzado, entre otros delitos), clamar por su desmovilización y liberar a los secuestrados que en ese entonces tenían en su poder. Si bien este hecho no dejó de ser motivo para que sectores políticos de izquierda, académicos e intelectuales, así como organizaciones sociales y opinión pública en general, calificaran las marchas como un pretexto para continuar con la Política de Seguridad Democrática del gobierno Uribe Vélez y como una promoción desde las élites políticas y gubernamentales para defender sus intereses, lo cierto es que terminó generando un efecto visible en las entrañas de la vida política y social del país, abriendo el telón para lo que sería la promoción de la vía pacífica y negociada como única salida al conflicto armado, que finalmente se materializó en el proceso de paz en La Habana.

Con el auge de las nuevas ciudadanías, el país ha sido escenario de movilizaciones que no necesariamente pasan por la estructura económica, política o social, sino que se insertan más desde las identidades, los sentidos de pertenencia y la defensa de libertades individuales. En ese sentido, hubo un buen número de expresiones encaminadas a clamar por el respeto de los derechos y libertades sexuales; la población LGBTI ha visto en las marchas y los carnavales el escenario idóneo para hacer ver su punto de vista y exigir respeto por su orientación sexual. De igual forma, hubo manifestaciones de las mujeres, los colectivos y organizaciones feministas, que luchan por el logro de la igualdad de condiciones (políticas, sociales, económicas) entre hombres y mujeres, así como por el respeto, la no-violencia, la no-discriminación, la superación del patriarcado y del machismo como elementos necesarios para el logro de una sociedad más equitativa. También hay que mencionar las expresiones de los biciusuarios, animalistas, niños, niñas y adolescentes, jóvenes, tercera edad, líderes religiosos y ambientalistas; ellos también han puesto sobre la mesa discusiones alrededor de temas concretos que alientan la dinámica de la protesta y, en cierto sentido, le dan un nuevo aire al fenómeno de la movilización.

Este tipo de procesos representan acciones que trascienden lo efímero e inmediato de la marcha, se relacionan más bien con la apertura de espacios de debate e interlocución, en los cuales las nuevas ciudadanía muestran la importancia de entender “las necesidades del otro” y la apertura a la tolerancia. Es en últimas, un escenario de impulso a nuevos procesos de cultura ciudadana en donde la apropiación de lo público, la construcción de democracia directa y el ejercicio pleno de los derechos constituyen los más importantes principios axiológicos de las personas y las organizaciones promotoras (García Abello, 2015).

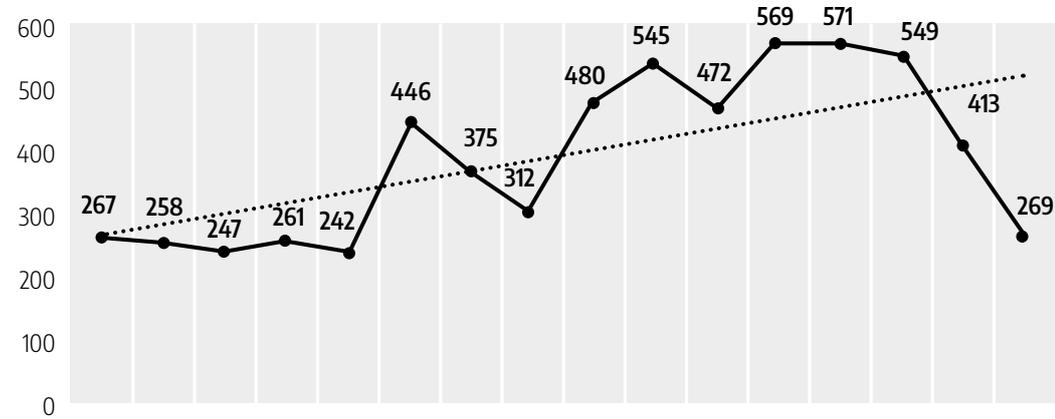
ENTRE LO REIVINDICATIVO Y LO TRANSFORMADOR: MOVILIZACIONES POR LA INCLUSIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO

La participación ciudadana vía movilización expresiva no establece necesariamente relaciones directas con los agentes institucionales o las autoridades públicas. Permiten, como se señaló, la expresión de puntos de vista, que pueden estar dirigidos al Estado o a los gobiernos, pero como parte que son de la opinión pública y política. El Estado puede darse por aludido o puede ser destinatario de tales puntos de vista, pero siempre a través de la intermediación de los escenarios de opinión pública. Los otros dos tipos de movilizaciones (reivindicativas y transformadoras) pretenden trascender la expresión de voces individuales o colectivas frente a una problemática, y se enfocan en la exigencia a los agentes públicos o privados de medidas necesarias para resolver carencias, problemas o situaciones que afectan la vida individual o la colectiva.

¿Cuál es el mapeo que en términos reivindicativos y transformadores se puede dar de la protesta social en Colombia? De acuerdo con la base de datos del CINEP, entre 2002 y 2017 se tiene un registro de 6275 movilizaciones sociales de tipo reivindicativo y transformador. El gráfico 12.7 muestra el comportamiento de estos dos tipos de movimientos en el periodo de estudio.

El comportamiento de estas movilizaciones es diferente al de las expresivas. En este caso, es posible distinguir tres segmentos en el periodo analizado: el primero va de 2002 a 2006 y muestra una línea de estabilidad, con leve tendencia a la baja. A partir de 2007, comienza un ascenso de este tipo de acciones hasta los años 2013-2014. En 2007 las movilizaciones crecieron en un 84,2 % en comparación con el año anterior. En 2014, el número de movilizaciones creció en un 28 % con respecto a 2007 y en un 136 % con respecto a 2006. Desde 2015 se inició un tercer periodo con tendencia a la baja, hasta el punto de que en 2017 el número de movilizaciones fue muy similar al del primer

GRÁFICO 12.7
MOVILIZACIONES REIVINDICATIVAS Y TRANSFORMADORAS 2002-2017



FUENTE: elaboración propia a partir de la base de datos del Cinep (2014).

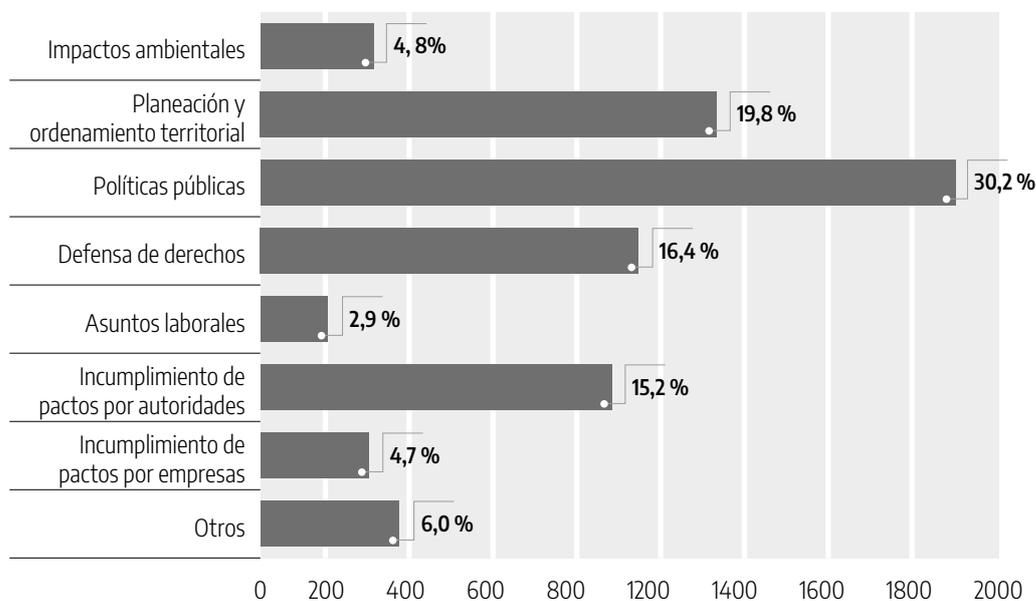
segmento. Estas movilizaciones tuvieron un comportamiento más similar al del conjunto de movilizaciones en el periodo (ver gráfico 12.1).

Los principales temas que motivaron la acción de diferentes grupos en estas manifestaciones fueron los de políticas públicas (30,2 %), planeación y ordenamiento territorial (19,8 %) y defensa de derechos (16,4 %). Se destaca también el incumplimiento de pactos por parte de las autoridades públicas (gráfico 12.8), prácticamente el mismo patrón de las movilizaciones expresivas.

Estas movilizaciones se caracterizan por poner de presente en el escenario público el inconformismo de diferentes grupos respecto a las decisiones tomadas por los gobiernos de turno o la demanda de acciones para satisfacer aspiraciones en materia de calidad de vida, asociadas a la exigibilidad de derechos por parte de los activistas y participantes. Los repertorios de acción utilizados buscan captar la atención inmediata de las autoridades nacionales o territoriales, los medios de comunicación y la opinión pública, en clave no solo de atender asuntos coyunturales sino de posicionar proyectos políticos, sociales y culturales. Sectores como las asociaciones, las comunidades étnicas y campesinas, las organizaciones cívicas y comunitarias, los sindicatos y el sector gremial, los estudiantes, así como nuevas ciudadanías (animalistas, infancia y adolescencia, iglesias, feministas, LGBTI) salen a la calle a defender sus intereses y a exigir a los servidores públicos acciones para la garantía y promoción de los derechos ciudadanos.

GRÁFICO 12.8

MOTIVOS DE LAS MOVILIZACIONES REIVINDICATIVAS Y TRANSFORMADORAS, 2002-2017



FUENTE: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.

Las experiencias son múltiples y de muy diferente índole en términos de sus promotores y actores, las apuestas de por medio, los destinatarios de la movilización, el tipo de acción empleada, los escenarios en los que se producen y los resultados obtenidos. Unos cuantos casos ilustran la riqueza de este tipo de acción ciudadana en los últimos quince años. Uno de larga data es la movilización ciudadana de los habitantes del centro de Bogotá, quienes desde el 2004 hasta la actualidad se han organizado contra políticas de renovación urbana cuyo impacto más notorio ha sido el desplazamiento de los habitantes tradicionales de estos barrios hacia otras zonas de la ciudad, producto de las expropiaciones y exclusiones de los diferentes proyectos urbanísticos (algunos de ellos de gentrificación). En respuesta a estos últimos, la ciudadanía del centro ha confluído en procesos organizativos para exigir, tanto a los gobiernos distritales de turno como a los nacionales, la permanencia en sus lugares de residencia, estudio y/o trabajo, así como su inclusión en los procesos de desarrollo urbano, oportunidades laborales y el desincentivo a los procesos de gentrificación (Vargas, 2015).

También en Bogotá han tenido notoriedad las movilizaciones de los habitantes de barrios circundantes al Aeropuerto El Dorado, quienes desde 1996 hasta la actualidad han manifestado sentirse atropellados y afectados por la ejecución inapropiada de obras en el marco de la ampliación del puerto aéreo, cuyos impactos principales han sido las afectaciones ambientales sobre los barrios, el desplazamiento obligado de los residentes, la afectación al patrimonio familiar, la contaminación auditiva y problemas de salud en general; esto ha hecho que las comunidades se hayan articulado en torno a diferentes procesos organizativos para exigir al Gobierno nacional y distrital la puesta en marcha de un Plan Social que proteja a dicha población (Aerovecindades, 2017).

En Cali, diferentes comunidades del centro de la ciudad se han movilizadado en contra del Megaproyecto de renovación urbana Ciudad Paraíso (Colombia Informa, 2014). En Medellín, los habitantes del barrio Moravia protestaron contra diferentes desalojos por parte de las autoridades en el marco de procesos transformación y recuperación ambiental (Agudelo y Oquendo, 2018). Los casos en estas y otras ciudades del país indican a las claras que la ciudad, hoy en día, se presenta como escenario de agitación social y movilización frente a decisiones gubernamentales que no siempre toman en cuenta la voz ciudadana.

Pero no son el único escenario de movilización reivindicativa. También en zonas periféricas del país y en áreas rurales, la acción colectiva ciudadana se ha hecho sentir. Pocos olvidan las movilizaciones de los cocaleros en el Putumayo, Caquetá, Guaviare y otros departamentos del país para exigir a los diferentes gobiernos del nivel nacional tomar medidas respecto a la inversión social, la sustitución gradual y voluntaria de los cultivos de coca, la suspensión de fumigaciones con glifosato, y la generación de planes alternativos de producción. Como resultado de dichas movilizaciones se concretaron acuerdos que contemplan planes de sustitución e inversión social en los territorios cocaleros. Su incumplimiento por parte del ejecutivo ha llevado a los campesinos a reincidir en la siembra de dichos cultivos como único modo de subsistencia (Muñoz, 2016). La lucha de las organizaciones cocaleras se ha visto recompensada en cierto modo por la inclusión del tema en el Acuerdo Final con las FARC. Es este el más reciente intento por la defensa de los derechos humanos y el acceso a condiciones dignas de desarrollo rural integral.

En la esfera del mundo del trabajo, los procesos impulsados desde organizaciones sindicales y centrales obreras a lo largo de los años han dado muestra de su poder de convocatoria y generación de solidaridades con otros sectores (estudiantil, vivienda, servicios públicos, entre otros); vale la pena destacar los dos paros nacionales que acontecieron en el 2013, producto de un pliego de peticiones presentado al Instituto de

Bienestar Familiar por parte de 100 000 madres comunitarias de todo el país, quienes reclamaban formalización laboral, reconocimiento de pensión digna y acceso a estudios universitarios. Como resultado de la instalación de una mesa de diálogo con el Ministerio del Trabajo, fue aprobada la ley por medio de la cual se establece contratación directa y a término indefinido con el ICBF, logrando así su reconocimiento legal (Cinep, 2014). A esta lucha se suman las movilizaciones que han exigido el cumplimiento de pactos y leyes laborales, condiciones dignas y saludables de trabajo, estabilidad laboral, seguridad social, nivelación laboral y generación de empleo, aspecto que ha representado un tema de gran peso dentro de la vida nacional, teniendo como año más protagónico el 2013 con 168 luchas laborales (Cinep, 2014).

Cobran igual relevancia aquellas manifestaciones en torno a políticas formuladas y aprobadas por los gobiernos de Uribe Vélez y Santos. Desde 2002 hasta 2017, la ciudadanía ha salido a las calles para pronunciarse frente a las políticas agrarias, de desplazados, de víctimas, de fronteras, de seguridad y orden público, económico, urbano, internacional, minero-energético o social. Sobre este conjunto de políticas, los temas sociales son los que han convocado a un mayor número de movilizaciones (34,4 %); allí, aspectos como la educación, la salud, el impuesto predial y la estratificación han sido los más recurrentes o los que han motivado a la gente para salir a las calles. A manera de ejemplo se pueden traer a colación las multitudinarias marchas ocurridas entre 2012 y 2013 en torno a la salud, en las que diferentes organizaciones cívicas, sindicales, estudiantiles y sociales protestaron ante el descontento producido por la reforma a la Ley 100 promovida por el Gobierno de ese entonces, que dejaba al descubierto la crisis de la salud y la crisis hospitalaria del país. Bajo la consigna de salvamento de los hospitales públicos y la crítica a algunas EPS, los voceros expresaban la forma como los usuarios de la salud venían siendo afectados (demora en atenciones y muertes de personas en las salas de urgencias, falta de personal médico, tratamientos negados, procedimientos tardíos, entre otros) y la necesidad de que se garantizaran mejores condiciones para el acceso al servicio. Se trató de un escenario en donde no solo salieron a marchar organizaciones y trabajadores de la salud que exigían medidas por parte del Gobierno, sino de personas del común que atendieron el llamado y se solidarizaron con el inconformismo frente a esta crisis.

También es importante reseñar los paros del gremio camionero, pues su presencia en lo que va del siglo XXI da muestras de un conflicto entre el sector y el Gobierno nacional. En términos de cifras, la base de datos del Cinep indica que entre el 2002 y el 2017 se presentaron 43 paros camioneros, con una notoria intensificación entre el 2012 y el 2017, al presentarse 15 eventos en esos cinco años. Los motivos de estas protestas se han

relacionado con el alto costo de los peajes y de la gasolina, el sistema de chatarrización, las condiciones laborales de los camioneros y el precio de los fletes (Márquez, Patiño y Gallego, 2017).

Quizás la movilización más visible fue la del 2016, cuando, tras 46 días de paro, en lo que tuvieron lugar numerosos bloqueos de vías, crisis en el abastecimiento de alimentos en varias ciudades del país, y pérdidas por COP 2,8 billones (Noticarga, 2016b), finalmente se logró la firma de un acuerdo entre el Ministerio de Transporte y representantes de los transportadores de carga terrestre, que estableció la formulación de una nueva política de transporte de carga para la protección de los derechos laborales, la elaboración de un programa de prevención y promoción de las normas laborales para la formalización del gremio y otros 23 puntos de gran importancia para el sector (Noticarga, 2016a).

En lo que respecta a manifestaciones relacionadas con los servicios públicos, el país cuenta con una considerable trayectoria de movilizaciones en donde ciudadanos y ciudadanas han expresado su inconformidad frente al alza de las tarifas de la energía, el agua, las telecomunicaciones, el combustible, el transporte, alumbrado público, alcantarillado, entre otros. Aquí resalta la gran capacidad de convocatoria por parte de organizaciones o plataformas sociales amplias, llamando la atención de personas directamente afectadas en el alza de los servicios. En ese sentido los vecinos y vecinas de los barrios han salido para protestar por el incremento en los costos de los mantenimientos del alcantarillado; o los transportadores salen a expresar su inconformismo frente al alza en el combustible, así como los usuarios de transporte público frente al incremento del precio en los pasajes. Se trata de exigencias que se han gestado desde dinámicas muy locales pero que terminan llegando a la opinión pública nacional, sentando las bases para la organización de movilizaciones amplias que buscan tener algún efecto sobre las decisiones públicas.

No menos importante ha sido la movilización de las comunidades indígenas. Los antecedentes organizativos más visibles pueden remitirse a la década de los setentas, cuando se crea el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y, desde un enfoque más étnico, las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). También, la creación de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), fundada en 1982, que en la actualidad cuenta con filiales regionales en doce departamentos y a su vez tiene el apoyo de diferentes filiales étnicas y organizaciones sociales, articulando procesos locales y regionales de defensa de la naturaleza, la autonomía territorial y la exigencia de derechos ancestrales.

En el periodo de estudio, los indígenas lideraron 134 movilizaciones, casi nueve por año, en busca de reivindicaciones y garantías por parte del Estado en temas relacionados

con el derecho a la vida, la integridad y la libertad; el derecho a la paz y no violencia en los territorios; el cumplimiento de pactos firmados entre los gobiernos de turno y las comunidades; la inclusión de las necesidades étnicas dentro de las políticas económicas, agrarias y fiscales garantizando la autonomía de los pueblos; la consulta previa; la inversión del Estado para superar la pobreza, entre los más relevantes. De las 134 movilizaciones étnicas e indígenas, 47 han tenido lugar en el Cauca, más de la tercera parte del total, lo que refleja las condiciones de un territorio cuyas problemáticas no han sido resueltas, afectando continuamente la estabilidad de los modos de vida de dichas comunidades³³.

Los temas reivindicados por los pueblos indígenas alguna vez fueron símbolo de victoria, de logro obtenido a través de la organización y el reclamo. Sin embargo, muchos de ellos fueron incumplidos por parte del Gobierno, lo que motivó nuevas movilizaciones. Este historial de lucha y la persistencia en sus reivindicaciones ha convertido a los pueblos indígenas en un sector protagónico en la defensa de su territorio, su identidad y su cultura. Así lo afirmó un participante en uno de los grupos focales realizados para la presente investigación:

La sociedad civil colombiana ha ganado más con las luchas directas como los indígenas, quienes han tenido mayores conquistas durante estos 30 años en Colombia en materia de derechos y es debido a su cohesión y su fuerza. También los campesinos. Estos son los sectores vanguardia en las luchas populares del país. (Grupo focal organizado en marzo de 2019)

De igual forma, las movilizaciones del campesinado y de las organizaciones de agricultores en general han tenido un papel relevante dentro de los procesos reivindicativos y transformadores en años recientes. En el periodo 2002-2017, tuvieron lugar 380 movilizaciones promovidas por dichas organizaciones, cuyos motivos, al igual que en otros sectores sociales, han sido variados. Exigencias en torno a la protección del derecho a la vida y al acceso a la tierra; el derecho internacional humanitario; el rechazo a la violencia, la guerra y el desplazamiento forzado en los territorios; el cumplimiento de pactos



³³ No es casualidad que unas de las manifestaciones más visibles y efervescentes en 2019 sea precisamente la “Minga por la defensa de la vida, el territorio, la democracia, la justicia y la paz”, desde la cual se exigió al gobierno nacional atender la hoja de ruta propuesta, cuyo propósito es la ejecución de los compromisos pendientes por parte del Estado en temas como el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, la defensa del Acuerdo de Paz, garantías para la realización de consultas previas, el respeto al uso de la tierra y la soberanía territorial y alimentaria.

firmados con los gobiernos; la exigencia de oportunidades dignas para la soberanía alimentaria; la solución política al conflicto armado; y, en mayor medida, la exigencia de políticas agrarias y reformas rurales que protejan al campesinado han sido las reivindicaciones más frecuentes de las últimas dos décadas.

Quizás una de las movilizaciones más visibles y con impactos más significativos tanto en la opinión pública como al interior del funcionamiento del Estado, fue el Paro Agrario de 2013. En esta ocasión, organizaciones, sectores y movimientos campesinos de todo el país se unieron en una Cumbre Agraria, Étnica y Popular³⁴ para poner en evidencia el incumplimiento de los pactos firmados entre el campesinado y el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, así como la ausencia de una ruta clara que ilustrara la estrategia gubernamental para corregir problemas estructurales derivados de su Política Pública Agropecuaria, que en últimas, de acuerdo con los comunicados de los campesinos, sumían a la economía campesina y a la producción alimentaria en un escenario de colapso y crisis. Para esta ocasión, las acciones más utilizadas por las comunidades campesinas fueron los bloqueos de vías y carreteras en diferentes zonas del país (Cataumbo, Norte de Santander, Bolívar, Boyacá, Tolima, Nariño, Meta, Arauca, Casanare, Eje Cafetero y Huila); la reacción del Gobierno fue reprimir el movimiento por medio de la fuerza pública, así como estigmatizar y desconocer la protesta, cuando el presidente Santos llegó a declarar que “ese tal paro no existe”.

Ante este panorama, la Cumbre preparó y difundió el “Pliego de Exigencias: Mandatos para el buen-vivir, la democracia y la paz”³⁵, documento que sintetiza las causas del conflicto armado en Colombia, la grave situación histórica de la tenencia de la tierra, y el conjunto de exigencias al Gobierno nacional en términos de ordenamiento territorial, economía propia, defensa de los recursos naturales, sustitución de cultivos ilícitos, derechos políticos y sociales, paz con justicia social y solución política al conflicto armado.



³⁴ “Desde las organizaciones agrupadas en la Cumbre Agraria, Étnica y Popular se desarrollaron más de 20 precumbres en distintos departamentos, una cumbre nacional y decenas de comisiones políticas en las que se proyectó el quehacer y diseño de la movilización [...]. La Cumbre agraria como escenario de coordinación de 12 procesos nacionales, entre ellos el Congreso de los Pueblos y su principal referente organizativo de los campesinos, el Coordinador Nacional Agrario, la Marcha Patriótica y sus organizaciones, la Organización Indígena de Colombia, el Proceso de comunidades Negras y otras dinámicas organizativas, se propusieron enfrentar juntos, unidos y hermanados la conquista de derechos para sus comunidades, denunciar el pacto agrario y dar un paso adelante en la búsqueda de la unidad” (Penagos, 2004).

³⁵ Ver Pliego de exigencias: Mandatos para el buen-vivir, la democracia y la paz en <http://www.cumbreagraria.org/web/wp-content/uploads/2016/10/PLIEGO-CUMBRE-AGRARIA-FINAL.pdf>

Finalmente, como producto de todo el proceso movilizatorio, la Cumbre logró llegar a un acuerdo con el Gobierno nacional (Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular, 2014), que desemboca en la firma del Decreto 870 de 2014 (Ministerio del Interior, 2014), y con esto, el reconocimiento por parte del Gobierno hacia la Cumbre como sujeto colectivo político e interlocutor en la formulación de una política pública para la economía campesina. Adicional a ello, el Gobierno y la Cumbre pactaron acuerdos para la desjudicialización de personas privadas de la libertad, producto de la movilización; la creación de una línea de financiación a través del Fondo de Fomento Agropecuario para dar viabilidad a treinta proyectos priorizados y presentados por la Cumbre; y la aprobación de foros abiertos y regionales por la paz (Penagos, 2014), que sirvieron como escenario para formular propuestas desde el campesinado con un enfoque territorial en el marco de las negociaciones en La Habana.

Sin el ánimo de entrar a evaluar los resultados e impactos que han tenido dichos logros en la actualidad, lo cierto es que producto de la movilización y del empleo de varios repertorios de acción por parte del campesinado, el Gobierno entró a negociar y a pactar acuerdos que lograsen el levantamiento del paro. En tal sentido, la movilización campesina en sus múltiples modalidades ha permitido mostrarle al país el gran déficit en cuanto al acceso y distribución de la tierra, así como el fortalecimiento, autonomía e independencia de este sector tan importante para el desarrollo social, económico y político del país³⁶.

Otra de las movilizaciones de gran importancia en los últimos años fueron los Paros Cívicos de Buenaventura y Chocó, el primero de los cuales tuvo amplia visibilidad y logró un acuerdo con el Gobierno de no poca envergadura. A comienzos de 2017, organizaciones sociales³⁷, eclesiásticas, líderes sociales afrodescendientes y población en general del pacífico empezaron a manifestarse en contra de las graves condiciones de pobreza y desatención por parte del Estado en materia económica y social. Por medio



³⁶ Tal como propone Tobasoura (2005), así como es importante ver tales repertorios de acción como la expresión de una serie de relaciones antagónicas históricas con los dueños de la tierra, las elites dominantes, los latifundistas y el Estado ausente, también lo es tener en cuenta que las luchas campesinas en Colombia implican “un conjunto de repertorios de acción que el “campesinado” adopta para lograr su reproducción social [...] Se vislumbra un avance en el ideario político, ideológico y la acción colectiva del movimiento campesino que deja clara la vigencia de su acción política, orientada a la búsqueda de una sociedad diferente, en la cual imperen la justicia, la equidad social y el manejo y la defensa racional de los recursos naturales y el medio ambiente” (pp. 60-65).

³⁷ De acuerdo con un líder social y miembro del paro cívico entrevistado para el presente estudio, fueron quince organizaciones las que movieron el punto inicial del paro cívico: el Proceso de Comunidades Negras (PCN) con sus consejos comunitarios de cuenca que representan el 75 % rural del territorio; la iglesia católica liderada por el obispo; las iglesias evangélicas lideradas por pastores; los sindicatos

de marchas, plantones, cacerolazos, cánticos y danzas, miles de bonaverenses exigieron medidas prontas para enfrentar la grave emergencia social, de salud, económica y ambiental de la región. Problemáticas estructurales asociadas al déficit habitacional, necesidades básicas insatisfechas, condiciones de miseria y falta de atención en salud, educación, infraestructura, agua potable y saneamiento básico, fueron los detonantes para que las poblaciones afro confluyeran en una movilización que tenía precedentes, pero que en esta ocasión recogía una experiencia del pasado para plantarse con fuerza ante el Gobierno nacional:

Son fruto también de los repetidos incumplimientos del Gobierno ante los acuerdos surgidos de los anteriores paros (1987, 1994, 2000, 2009, 2014 y 2016). Las comunidades de Buenaventura y Chocó protestan para reclamar asuntos básicos para la vida digna. Todo ello se manifiesta en violación de derechos humanos fundamentales, sociales, económicos, culturales y ambientales, expresiones de lo que los manifestantes han nombrado como racismo estructural. (Chocó Territorio de Etnias, 2017)

En este escenario, se exigió el establecimiento de una mesa de diálogo entre el Gobierno nacional, las autoridades e instituciones públicas regionales y la confluencia social de Buenaventura, como condición imprescindible para dialogar en torno a las problemáticas expuestas, así como hacer frente a la grave crisis de corrupción, la violencia generada por las bandas criminales y la constante represión por parte de la fuerza pública. Desde la confluencia social fueron creadas las comisiones encargadas de formular los respectivos planes sectoriales (salud, educación, medio ambiente, paz, sanidad, etc.) para presentarlos a modos de propuesta en los espacios de encuentro y mesas³⁸ creadas en el marco de interlocución con el Gobierno.



de los bancos y el gremio del comercio; los transportadores; los comerciantes y comunidad en general que sale a defender una serie de derechos. A la fecha se han ido sumando diferentes organizaciones, que luego del paro cívico vienen trabajando sobre las diferentes problemáticas de la región y en la construcción de una red que ya agrupa más de 256 organizaciones sociales articuladas (entrevista a líder social, febrero de 2019).

³⁸ En total fueron 10 mesas: 1. Territorio, vivienda e infraestructura. 2. Salud. 3. Productividad y empleo. 4. Medio ambiente. 5. Agua, saneamiento básico y servicios públicos. 6. Educación. 7. Cultura, recreación y deporte. 8. Acceso a la justicia protección y víctimas. 9. Derechos humanos, garantías y protección. 9. Mecanismos de financiamiento e implementación.

Como resultado de todo el proceso, se firmó finalmente un acuerdo en el que el Gobierno Nacional se comprometió a radicar ante el Congreso de la República un proyecto de ley para la creación de un Plan de Desarrollo Especial a 10 años para toda la región³⁹, beneficiando a los territorios y garantizando la participación de las comunidades en la formulación y ejecución de proyectos, programas e iniciativas financiadas bajo la modalidad de patrimonio autónomo. Así mismo, el Gobierno se comprometió a invertir COP 1,5 billones por año para obras prioritarias en Buenaventura durante el decenio inscrito dentro del Plan. Articulados estos logros, que bien podrían denominarse “tangibles”, también hubo importantes avances en materia de fortalecimiento y empoderamiento social:

Logramos articular a Buenaventura frente a un propósito común, o sea, las 256 organizaciones que hacen parte del Distrito estuvimos siempre defendiendo causas comunes que éramos todos. El ciudadano del común, la señora madre de familia, el joven con sus bailes, o sea había una sinergia total, y eso fue algo muy significativo en términos de organización y unidad, con este hecho Buenaventura despertó, y se han empezado a dar pistas de que las cosas pueden cambiar desde la movilización social y de la importancia que tiene hacerle seguimiento a la gestión de lo público. (Entrevista a líder social de Buenaventura, febrero de 2019)

Se cultivó con esta movilización un capital político y social, producto de un proceso organizativo que no nace con el paro cívico en referencia, sino que data de movilizaciones anteriores en las que las organizaciones sociales han venido consolidando estrategias cívico-políticas de cara a consolidar procesos de base con las comunidades, permitiendo la generación de conciencia y sensibilización frente a las diferentes problemáticas, así como la creación de estrategias y propuestas, tanto a mediano y largo plazo, para generar incidencia dentro de la gestión pública local sin llegar a perder su identidad cívica, es decir, un proceso político y social que no busca la institucionalización vía movilización, sino el empoderamiento de las bases sociales para la participación colectiva en la vida democrática de los territorios.



³⁹ La ley sería aprobada luego de siete debates por unanimidad en el Congreso sin ningún voto en contra, y quedaría plasmada en la Ley 1872 del 18 de diciembre de 2017. Allí se crea el Fondo de Patrimonio Autónomo para Buenaventura con un ente administrador y un ente operador, así como la creación de la Junta Directiva Administradora

Otro caso importante de movilizaciones con rasgos reivindicativos y transformadores se encuentra en el campo de la educación. Además de ser un sector que representa un protagonismo histórico en la movilización social del país⁴⁰, es un movimiento que ha generado transformaciones sustanciales en el seno de la estructura institucional de la educación en el país. Para la muestra vale la pena traer a colación la experiencia de las movilizaciones y protestas ocurridas durante el 2011, sin duda un año muy beneficioso para el movimiento estudiantil, tanto en lo político como en lo organizativo: por un lado, haber logrado el retiro del Proyecto de Reforma a la Educación Superior y modificación de la Ley 30 promovida por el gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos, y, por otro, la creación de la Mesa Amplia Nacional de Estudiantes (MANE), que aglutinó a diferentes universidades (públicas y privadas), sindicatos de profesores, colegios (públicos y privados), organizaciones, asociaciones y federaciones de estudiantes universitarios, profesores y educadores, así como diferentes colectivos y redes estudiantiles e incluso trabajadores de la ETB y de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, quienes se solidarizaron con la causa.

Lo importante de este proceso fue que, luego de varias décadas de ausencia en lo que respecta a un frente amplio estudiantil de carácter nacional, finalmente diferentes fuerzas lograron consolidarse en una sola voz con capacidad de interlocución ante el Gobierno nacional, marcando un referente organizativo nacional importante, no solo desde el punto de vista de la construcción de una unidad identitaria, sino desde la generación de propuestas para la incidencia. De esta forma, los estudiantes consiguieron proponer un Programa Mínimo del Movimiento Estudiantil, en el que se evidenciaban las falencias y crisis del sistema educativo, así como unos elementos fundamentales u hojas de ruta para garantizar temas como la autonomía universitaria, la financiación pública, la calidad académica, el bienestar universitario, la oferta educativa para las capas menos favorecidas de la sociedad, entre otras (León, 2012).

En dichos términos se logró consolidar el paro nacional de las universidades públicas, la realización de asambleas permanentes en las universidades públicas y la apertura de mesas de diálogo con el Gobierno, culminando finalmente con el retiro definitivo del proyecto de reforma radicado en el Congreso. Pese a que en los años posteriores la MANE no logró consolidarse como una fuerza estudiantil única y fue perdiendo su



⁴⁰ De acuerdo con la base de datos de luchas sociales del Cinep, entre 2002 y 2017 se registraron 1392 protestas a lo largo y ancho del territorio nacional, gestadas desde organizaciones de educadores, estudiantiles y juveniles. Corresponden al 11,5 % de todas las movilizaciones del periodo en el país.

protagonismo con el pasar del tiempo, lo cierto es que marcó un precedente importante teniendo en cuenta la situación actual de la educación pública, cuyo rasgo más preocupante es el déficit presupuestal que, según el Sistema Universitario Estatal (SUE) asciende a los COP 18,2 billones (El Tiempo, 2018a), producto de déficits acumulados décadas atrás.

La problemática hizo que en 2018 se convocara nuevamente a una gran movilización nacional en defensa de la educación pública, sentando al Gobierno en la denominada “Mesa de diálogo para la construcción de acuerdos y soluciones que permitan resolver la situación actual de la educación superior”. Producto de dichos diálogos, el Gobierno se comprometió a destinar COP 5,8 billones para que las IES públicas inviertan en su recuperación y financiamiento. Adicionalmente, la Mesa quedó funcionando de manera permanente para dar trámite a los elementos legislativos de mediano plazo proyectados en el acuerdo.

El análisis de estos casos de movilización reivindicativa y transformadora permite señalar algunos de sus trazos distintivos. No es fácil distinguir con total claridad la movilización reivindicativa de la transformadora, pues los procesos gestados desde la sociedad civil no solo expresan la inconformidad de varios sectores sociales frente a una situación específica, ni se limitan a exigir medidas prontas por parte de los gobiernos (ya sea a nivel territorial o nacional) para darle salida a los problemas que las motivaron, sino que también pretenden dar cuenta de problemas estructurales que históricamente han permeado la vida pública nacional y que no han sido resueltos, pese a los avances en términos del Estado Social de Derecho y de la instauración de un régimen de democracia participativa en Colombia.

En esa óptica, las movilizaciones se convierten en un factor con alto potencial transformador, con capacidad para impactar y modificar las variables del régimen político, en la medida en que, por ejemplo, conducen a negociaciones con el Gobierno para que este ponga en marcha políticas públicas y apropie recursos de inversión en favor de las comunidades que originaron la protesta. Significa ello que decisiones importantes de gobierno ya no son tomadas exclusivamente por este, de modo discrecional, sino que son el fruto de un diálogo y de la concertación con representantes de los sectores sociales en movimiento. Las decisiones ya no se imponen “desde arriba”, sino que se construyen en escenarios en los cuales la relación Estado-ciudadanía cambia hacia la construcción conjunta de políticas públicas, acuerdos, reformas de ley o pactos consensuados.

El efecto de la movilización no se limita al logro de cambios en el régimen político (formas de relación entre Estado y ciudadanía; procedimientos para la toma de decisiones; políticas públicas como fruto de acuerdos y no como imposición discrecional “desde

arriba”). También produce modificaciones en el contenido (no solo en el procedimiento) de las políticas públicas. Gracias a las movilizaciones, los recursos son invertidos en campos específicos (educación, salud, infraestructura, servicios básicos, seguridad ciudadana, etc.) que antes de la movilización no necesariamente eran objeto prioritario de las apuestas gubernamentales para esos grupos o territorios. Hay, pues, un efecto democratizador no solo en la toma de decisiones, sino en el uso de los recursos públicos en favor de los sectores más vulnerables. Esto otorga a la movilización como forma de participación un rasgo que, en general, no es característico de los dispositivos institucionales de participación: su eficacia para resolver asuntos concretos que afectan la vida de diferentes grupos sociales. Pero, además, exige una serie de condiciones de parte de los actores del movimiento: organización, articulación, claridad en los objetivos y capacidad de negociación con base en propuestas de solución a los problemas. Hay en esa dirección un avance muy importante del liderazgo social en Colombia y de la formación de capital social.

Por último, hay que reconocer que, desde la lógica de los promotores de las movilizaciones, se pretende llamar la atención del Gobierno y de la opinión pública sobre ciertas situaciones problemáticas con un objetivo claro: negociar. No se trata de movilizarse para generar disrupciones por sí mismas, sino para obligar al Gobierno a sentarse a la mesa de negociaciones. De esa forma, las lógicas de movilización se combinan con lógicas institucionales, gracias a lo cual la acción colectiva gana en eficacia en los resultados. Esto demuestra que no son formas excluyentes, sino complementarias, de participación en las decisiones públicas.

La dinámica social que ha nutrido la tendencia incremental de la movilización reivindicativa y transformadora y que se ha ido fortaleciendo sobre la marcha ha tenido que ver, sin duda, con el rol jugado por varios sectores organizados en la construcción y posterior implementación del Acuerdo Final con las FARC. Representantes de las víctimas, de las mujeres, de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, para señalar solo algunos, se hicieron presentes en La Habana no solo para exigir su inclusión en los diálogos entre el Gobierno y las FARC, sino para que se tuvieran en cuenta temas sustanciales que contribuyeran a la superación del conflicto y que quedaron de una u otra forma plasmados en cada uno de los puntos del Acuerdo Final.

La amplitud y complejidad de los temas de la paz, como fueron abordados en La Habana, repercute en la complejidad de la movilización social por la paz en Colombia; los diversos sectores sociales, por su parte, recurren a múltiples estrategias de acción y cumplen diversidad de funciones para que la implementación

de los acuerdos redunde en la inclusión de sus agendas y la garantía de sus demandas históricas. En la Mesa de Diálogos en La Habana, por ejemplo, los indígenas y afrodescendientes lograron la inclusión del capítulo étnico, y las mujeres, a través de la Subcomisión de Género, lograron que este enfoque fuera incluido en los acuerdos. (Bueno Cipagauta, 2019, p. 5)

El activismo en favor de la paz en Colombia sin duda alguna marca un precedente para la historia participativa del país, pues no solo aborda la terminación del conflicto armado sino que pone de relieve una serie de movilizaciones históricas y articuladas relacionadas con las causas estructurales de la violencia: la distribución de la tierra, la pobreza en el campo, el desempleo, la desatención estatal hacia las comunidades campesinas, indígenas y afro, y la falta de garantías para el pleno ejercicio del liderazgo social, solo por nombrar algunas. Pese a que en este camino las visiones sobre la paz desde la sociedad civil han expresado tensiones y contradicciones (el Plebiscito por la paz por ejemplo), lo cierto es que la gente ha salido a expresar su posición frente al tema⁴¹, así como sus propuestas para una mejor construcción de la paz y, en últimas, de una democracia que interiorice la necesaria articulación entre las comunidades, los gobiernos, el sector privado y la comunidad internacional para una mejor gestión de lo público.

La movilización social y la específica por la paz ha venido aprendiendo más de lo que es la participación, en términos de incidencia y de buscar por otras rutas el acceso al cumplimiento de derecho y de intereses en términos de paz. (Entrevista a experto del Cinep, junio de 2018)



⁴¹ Si bien las movilizaciones en torno a la terminación del conflicto armado con las FARC son las más visibles, no debe dejarse de lado las movilizaciones de años atrás que respaldaban acuerdos de paz. Procesos como los de la década de los ochenta, que incidieron fuertemente en la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente; o el Consejo Nacional de Paz (1998) y el Mandato Ciudadano por la Paz creados en la década del 90, así como las movilizaciones en favor del proceso de paz entre el gobierno del entonces presidente Andrés Pastrana y las FARC-EP (Bueno Cipagauta, 2019); o las marchas en contra de dicha insurgencia y las movilizaciones a favor de la solución política al conflicto armado, marcan un importante historial desde el punto de vista de la voz ciudadana frente a la construcción de la paz en el país.

LA MOVILIZACIÓN EN EL SECTOR EXTRACTIVO⁴²

Las movilizaciones y protestas realizadas en torno al sector extractivo han tenido una gran relevancia para el país. A partir del año 2002, estas manifestaciones empezaron a ser lideradas y respaldadas por grupos ciudadanos ambientalistas, estudiantes, sindicalistas, campesinos, comunidades étnicas, etc., que decidieron alzar su voz de protesta contra el modelo económico basado en la actividad minero-energética promovido por el Gobierno nacional, en detrimento de las comunidades, los territorios, el medio ambiente y las formas de relacionarse entre estos actores con el territorio (arraigo cultural y ancestral en algunos casos). También tuvo que ver en esa dinámica el modelo jerárquico de gestión del sector, que excluía a las autoridades territoriales y a las comunidades locales de la toma de decisiones sobre la explotación del subsuelo. Esto planteó un debate de hondo alcance sobre las relaciones entre el Estado central y las entidades territoriales, que fue finiquitado por la Corte Constitucional, la cual trajo a colación la necesidad de que en esa relación fueran retomados los principios de coordinación y concurrencia, lo que permitiría incorporar factores hasta ahora no considerados en la toma de decisiones, por ejemplo, los planes de ordenamiento territorial, que son responsabilidad de los alcaldes y definen la vocación y los usos del suelo.

El gráfico 12.9 presenta la tendencia de las movilizaciones en el sector extractivo durante los dieciséis años del periodo de estudio. En general, tuvieron un comportamiento similar a la totalidad de las movilizaciones. A partir de 2002, su tendencia es creciente año tras año, con algunas excepciones que no la revierten. Mientras que en el 2002 se registraron tan solo 7 casos, en el 2015 se registraron 61 casos. El año 2017 fue el que registró mayor dinamismo social con 87 acciones. A partir de ese año, la movilización se redujo, aunque manteniendo un promedio alto de eventos.

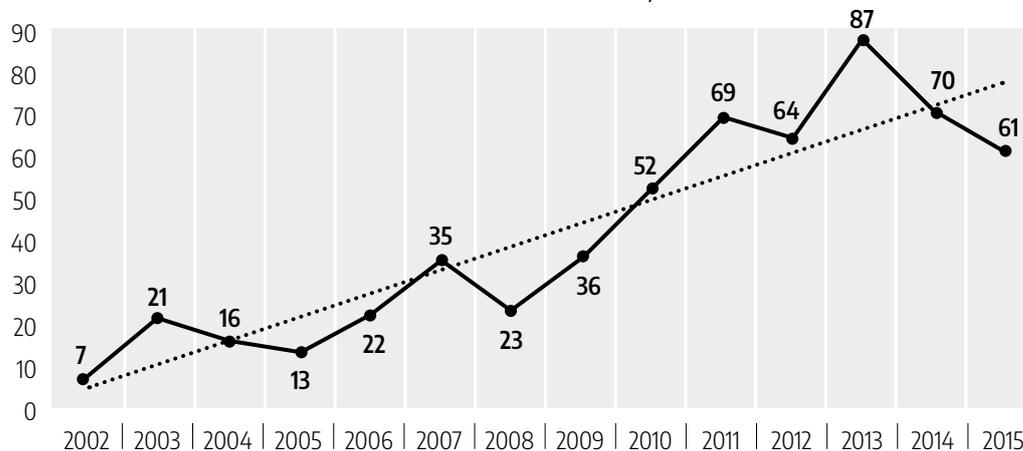
No todas estas acciones tienen el mismo carácter y alcance. El Cinep (2014) las clasificó en tres categorías: defensa del territorio; defensa de los derechos laborales; y defensa de los mineros informales y su actividad. Arce (2015) analiza la protesta social en Perú en torno a la extracción de recursos naturales y plantea dos categorías para estas movilizaciones: demanda de derechos y demanda de servicios. La primera se refiere a todas



⁴² La base de datos de Luchas Sociales de Cinep (2014) consolida el registro de 1404 casos relacionados con el sector extractivo desde el año 2002 hasta el año 2015. Sin embargo, cabe una aclaración: los registros fueron analizados en su totalidad y los 1404 casos registrados corresponden realmente a 576 movilizaciones y protestas realizadas en diferentes territorios de forma simultánea.

GRÁFICO 12.9

9 FRECUENCIA DE MOVILIZACIONES EN EL SECTOR EXTRACTIVO, 2002-2017



FUENTE: elaboración propia a partir de la base de datos del Cinep (2014).

las movilizaciones que pretenden rechazar la actividad extractiva en los territorios o, en su defecto, detener su expansión, y denunciar la vulneración de los derechos de las comunidades, como por ejemplo el de consulta previa a la hora de tomar las decisiones de proyectos extractivos en los territorios. La segunda categoría -demanda de servicios- comprende las movilizaciones para lograr cambios en la distribución y el uso de las rentas generadas por la actividad extractiva en los territorios, motivadas por las comunidades y autoridades locales que no necesariamente están en contra de la actividad, sino que ven en ella una oportunidad para mejorar sus condiciones sociales y económicas.

Señala Arce que las movilizaciones de “demandas de derechos” tienen la particularidad de plantear reclamos más amplios y por ende difíciles de “aceptar”, mientras que las movilizaciones por demandas de servicios plantean reclamos más específicos y negociables, por lo que tienden a ser de corta duración en virtud de los acuerdos logrados, pero tienen mayor frecuencia en tanto se repiten cuantas veces sea necesario para solicitar el cumplimiento de los acuerdos.

En Colombia, esos dos tipos de movilizaciones señalados por Arce han tenido ocurrencia, con temporalidades y ubicaciones diferentes. En el periodo analizado, las movilizaciones por demanda de servicios fueron las más frecuentes: siete de cada diez corresponden a esa categoría, mientras que las restantes (cerca del 30 %) clasifican en la

categoría de demanda de derechos. Entre estas últimas, hay que destacar las múltiples acciones de pobladores urbanos y rurales, de sectores ambientalistas, defensores de derechos humanos, incluso de autoridades municipales que se sumaron a las acciones de resistencia para impedir la ampliación de la frontera extractiva en territorios con otro tipo de vocación económica y social. El repertorio de acciones fue amplio: desde marchas de protesta, plantones, toma de establecimientos públicos, denuncia en los medios de comunicación hasta la expedición de Acuerdos municipales⁴³ que prohíben la minería en el territorio de su jurisdicción y el litigio estratégico ante las Altas Cortes.

Dos casos emblemáticos ilustran este tipo de movilizaciones: el primero, las marchas y otras acciones de resistencia de los habitantes de Bucaramanga y de municipios aledaños, que se opusieron al proyecto de exploración y explotación de oro a cielo abierto en el páramo de Santurbán por parte de la empresa Greystar. Los promotores del movimiento señalaron que dicha explotación produciría efectos ambientales irreversibles, entre ellos la afectación de las aguas que consumen los municipios de la meseta de Bucaramanga. El movimiento articuló a una gran cantidad de actores que lograron en la audiencia pública que fue organizada como parte del proceso de licenciamiento ambiental impedir el otorgamiento de dicha licencia. Esta movilización, que logró su objetivo inicial, se ha mantenido, pues la empresa, bajo una razón social diferente, ha presentado un proyecto de explotación de oro de socavón, al cual se han vuelto a oponer los mismos actores. El foco de la decisión está en parte en el Gobierno, no solo por el otorgamiento de la licencia ambiental, sino por la necesidad de delimitar el páramo para saber si dicha licencia puede ser expedida.

El segundo caso, objeto de una gran controversia en el país, es el de las consultas populares sobre proyectos de explotación minera y petrolera, llevadas a cabo en varios municipios del país. Los promotores de las consultas invitaron a la ciudadanía a organizarse para ejercer resistencia a los proyectos mineros, esta vez utilizando un mecanismo institucional de participación que, por su naturaleza es potente, pues es abierto a los ciudadanos de un territorio y tiene carácter vinculante. La primera consulta popular en el sector extractivo fue llevada a cabo en el municipio de Piedras (Tolima), en el 2013, la que se convirtió en hito y referente para otros municipios que tomaron la misma senda. En la consulta se preguntó a los habitantes si estaban de acuerdo o no con que se



⁴³ El caso más conocido, aunque no el único, es el de Jericó, en Antioquia. Los tribunales departamentales han declarado inválidos estos Acuerdos para impedir el desarrollo de proyectos extractivos y los han anulado.

realizaran actividades de exploración y transformación de los materiales provenientes de la explotación aurífera a gran escala, la cual iba a estar a cargo de la multinacional Anglo Gold Ashanti; la población respondió con un contundente no, y el proyecto dio marcha atrás. Posteriormente, otros municipios realizaron las consultas, hasta que el Gobierno y el sector privado hicieron lo suyo para que la Corte Constitucional sentara jurisprudencia en el sentido de que ese no es un mecanismo válido para prohibir la explotación del subsuelo en un territorio cualquiera⁴⁴.

En cuanto a las movilizaciones por demanda de servicios, pueden ser ilustradas con otros dos casos. En 2008 los trabajadores de la empresa Cerro Matoso S.A, que en esa época pertenecía a la multinacional angloaustraliana BHP Billiton, entraron en huelga durante treinta y tres días por la falta de atención de la compañía a las peticiones que venían presentando los trabajadores, relacionadas con mejores condiciones laborales, contratación directa, entre otros aspectos relacionados. Esta situación generó la disminución de las exportaciones de níquel equivalente a COP 200.000 millones y a su vez el encarecimiento del mineral en el mercado mundial, lo que permitió a la compañía recuperar rápidamente estas pérdidas (Idárraga, Muñoz y Vélez, 2010). Esta situación refleja una movilización de demanda de servicios, basada en el malestar de los trabajadores de la compañía minera multinacional por no garantizarles condiciones laborales adecuadas en relación con las ganancias percibidas por la actividad minera.

El segundo proceso fue el paro minero de 2013. Este fue el año de mayor movilización en el sector extractivo, con 87 casos registrados, que multiplicaron por once la cifra registrada en 2002. Uno de los procesos que marcó un hito destacado en el periodo fue el Paro Nacional Minero de 2013, el cual tuvo una cobertura de ochenta municipios y una duración aproximada de tres meses; además, fue simultáneo al paro agrario (Peña, Martínez, Rivera y Cárdenas, 2014), dato que no es de menor importancia, sobre todo desde el punto de vista de la escalada de movilizaciones que tuvo que enfrentar el presidente Santos durante su primer mandato. Este paro estuvo motivado principalmente por la defensa de los mineros tradicionales y sus procesos de formalización, luego de que el Decreto 2235 de 2012 autorizara la destrucción de maquinaria pesada utilizada en actividades de explotación minera sin las debidas autorizaciones requeridas, lo cual afectó a gran parte de estos mineros que se encontraban en proceso de formalización y a quienes se trataba de vincular con la minería ilegal y criminal presente en los territorios,



⁴⁴ Ver un análisis detallado de este proceso en el capítulo 7 de este estudio.

situación que fue rechazada y desvirtuada en reiteradas ocasiones por Conalminercol, la confederación que agrupa a más de 300 000 mineros tradicionales en todo el territorio nacional.

Las peticiones presentadas por estos mineros al Gobierno nacional giraban en torno a temas reiterados que ya habían sido planteados en varias ocasiones durante el 2011 y 2012 cuando estuvieron a punto de entrar en paro y que apuntaban a un mismo fin: la defensa de los mineros tradicionales. Las principales reivindicaciones estuvieron asociadas a la política de formalización minera; a la revisión de los operativos militares de quema de maquinaria pesada y la afiliación de los mineros a aseguradoras de riesgos profesionales (Peña, Martínez, Rivera y Cárdenas, 2014). Estos temas cobrarían mayor fuerza años después ante la violación y el incumplimiento de lo acordado por parte del Gobierno nacional, lo cual se reflejaría en el Paro Minero de 2017.

¿Cómo se distribuyen estas movilizaciones en el territorio nacional? El cuadro 12.6 presenta la distribución de estas movilizaciones por regiones. Cuatro de ellas concentran más del 80 %. La primera es la región Centro Oriente, con el 31,4 % del total, en la que el principal departamento es Santander con más de la mitad de los eventos en la región (56,9%)⁴⁵, seguido por Boyacá con el 15,5 % (zona de pequeña y mediana minería de carbón) y Norte de Santander con 12,2 %. La región Caribe es la segunda región (24 %) del total, en

CUADRO 12.6
MOVILIZACIONES SOCIALES EN EL SECTOR EXTRACTIVO
POR REGIÓN, 2002-2015

REGIÓN	FRECUENCIA	%
Centro Oriente	181	31,4
Caribe	138	24,0
Centro Sur	83	14,4
Llano	75	13,0
Eje Cafetero	56	9,7
Pacífico	36	6,3
Nacional	7	1,2
Total	576	100,0

FUENTE: elaboración propia a partir de la base de datos de Cinep (2014).

la que se destaca Cesar con 25,4 % (explotación de carbón por varias empresas multinacionales), seguido por Bolívar y La Guajira⁴⁶ con 21 % cada uno y Magdalena, con el 16,7 %.

La región Centro Sur se ubica en el tercer lugar, con el 14,4 % de las movilizaciones, siendo Tolima el departamento con el mayor número de ellas (47 % del total regional), seguido del Huila, con 27,7 % y Putumayo, con 20,5 %, estos dos últimos con áreas de explotación de hidrocarburos. La cuarta región es el Llano con el 13 % de todas las movilizaciones en el periodo, en la que sobresale el departamento del Meta con 65,3 % seguido por Casanare con 20 %, Arauca con 13,3 % y Vichada con 1,3 %. En esta región han sido usuales las acciones en contra de la extracción de crudo por parte de Ecopetrol y otras multinacionales.

El Eje Cafetero, aunque no ocupa los primeros lugares en la distribución, no deja de ser relevante en términos de movilizaciones, sobre todo en el departamento de Antioquia (76,8 %), y Caldas, territorios con amplia tradición minera que siguen siendo foco de tensiones y conflictos, por la presencia de multinacionales o de minería ilegal y criminal en algunas zonas. El departamento, además, ha sido el lugar de origen de los paros mineros de gran repercusión en el país (Conalminercol tiene su sede en Medellín). Las manifestaciones llevadas a cabo reclaman al Gobierno políticas y acciones concretas que permitan apoyar a los mineros tradicionales de estas regiones, sin vulnerar sus derechos en el momento de entregar contratos de concesión a compañías multinacionales, sobre todo por el impacto negativo que estas generan. Un claro reflejo de esta situación fue el paro minero en Segovia y Remedios, Antioquia, durante el año 2017, donde más de 10 000 mineros tradicionales de la región decidieron parar su actividad para manifestar al Gobierno nacional su rechazo a las polémicas decisiones de atacarlos como si fueran parte del universo de la minería ilegal en el país, atribuyéndoles una condición de criminales que no poseen.

El alcance e impacto de los paros mineros realizados en la zona del bajo Cauca Antioqueño, llevó a las autoridades departamentales a crear mediante Decreto Departamental N° 2016070005305, de 2016, la Mesa Minera de Soluciones en los municipios de Segovia y Remedios. En este espacio de diálogo conformado por el Viceministerio de Minas, la Gobernación de Antioquia, Corantioquia, la multinacional Zandor Capital, representantes de los mineros tradicionales, alcaldes de Segovia y Remedios, el personero



⁴⁵ Se destacan en ese departamento las movilizaciones en torno a la defensa del agua, amenazada, según sus promotores, por los proyectos de explotación de oro en el páramo de Santurbán.

⁴⁶ Allí se ubica la mina más grande de carbón del país, explotada por la empresa Cerrejón, muy controvertida por el impacto ambiental generado por la explotación y exportación de carbón.

de Segovia y el procurador Regional de Antioquia, sirvió para que los mineros presentaran el pliego de peticiones al Gobierno, que incluía aspectos la defensa y protección de los mineros tradicionales.

Se propuso realizar una caracterización de la cadena productiva del oro en la que se incluyeran todas las plantas de beneficio y comercialización del oro presentes en el territorio, sin excluir las que no se encontraran en el Registro Único de Comercializadores de Minerales RUCOM; establecer planes de transición para la reubicación de las plantas de beneficio de acuerdo con los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial; incluir cláusulas de mecanismos alternativos de solución de conflictos en donde se fijen compromisos entre las partes y que ante el incumplimiento de los mismos, se constituya como causal de terminación del contrato; generar alternativas de trabajo diferentes a la minería; realizar subcontratos de formalización y/o contratos de operación por parte de la empresa Zandor Capital para que permita contribuir a la formalización minera; y modificar las disposiciones relacionadas con el certificado de origen del mineral de modo que la empresa expida dicha certificación a los corteros que extraigan el mineral en sus títulos. Con este pliego de peticiones aprobadas en la Mesa Minera de Soluciones, el Paro fue levantado el 1 de septiembre de 2017.

En la región Pacífico, el departamento del Cauca es el epicentro de las movilizaciones (41,7 %), seguido de Nariño (30,6 %), Valle del Cauca (19,4 %) y Chocó (8,3 %). En esta región, las movilizaciones han sido motivadas, de un lado, para rechazar la actividad extractiva y, de otro, para defender la minería ancestral desarrollada por las comunidades afrodescendientes, principalmente en el Cauca y Chocó.

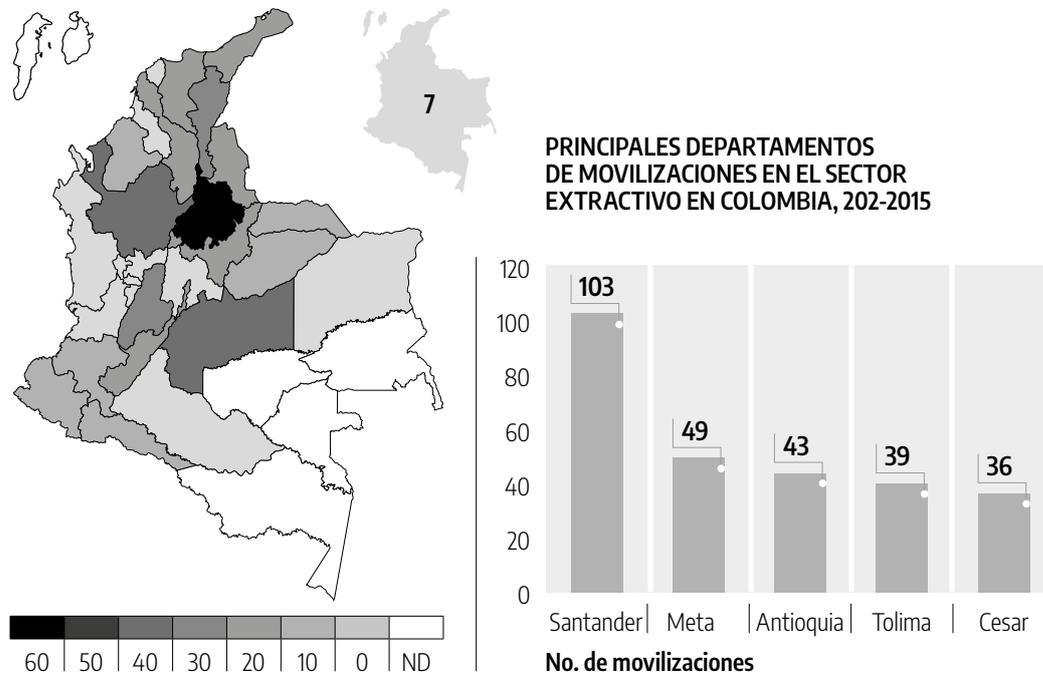
El gráfico 12.10 muestra los principales departamentos en los que han tenido lugar las movilizaciones en el sector extractivo. Se destaca de lejos el departamento de Santander, con el 17,9 % del total de movilizaciones del sector en el país, siguiéndole a cierta distancia los departamentos de Meta, Antioquia, Tolima y Cesar, la mayor parte de ellos con alto potencial en recursos mineros.

Dos de cada tres movilizaciones en el sector extractivo tuvieron lugar durante los dos mandatos del presidente Santos, y una tercera parte durante los dos periodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez⁴⁷ (gráfico 12.11). Lo anterior, reafirma un descontento generalizado de la ciudadanía respecto al modelo de desarrollo implementado por



⁴⁷ Es necesario aclarar que las cifras correspondientes al segundo mandato de Santos van hasta el año 2015, es decir un año y medio aproximadamente después de su segunda elección, por lo que seguramente al culminar su mandato en 2018, esta cifra fuera mayor, incluso que en el primero de ellos.

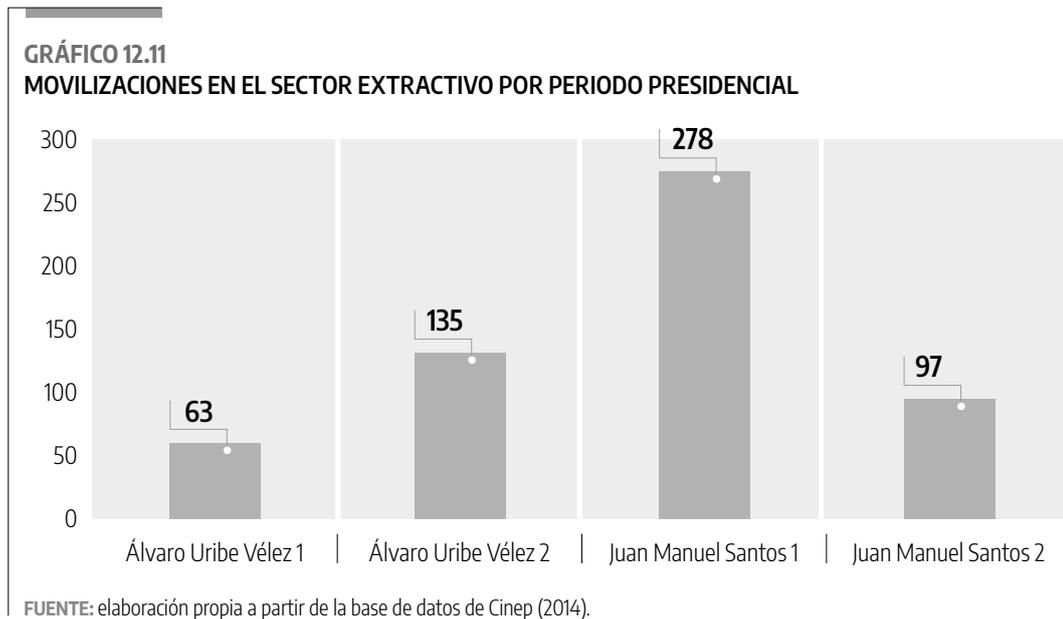
GRÁFICO 12.10
MOVILIZACIONES EN EL SECTOR EXTRACTIVO POR DEPARTAMENTOS, 2002-2015



FUENTE: elaboración propia a partir de la base de datos de Cinep (2014).

estos mandatarios, los cuales priorizaron la actividad extractiva, particularmente a gran escala, con diferentes denominaciones o apuestas: “la confianza inversionista”, “la locomotora minera”, “Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (Pines)”, etc. Fue, sin embargo, durante los dos mandatos de Santos, y especialmente en el segundo, cuando el debate nacional en torno a la actividad extractiva fue más intenso, y cuando la actividad ciudadana a través de diferentes formas de movilización generó una presión muy importante hacia el gobierno Santos, como no pocas victorias desde el punto de vista de la defensa del territorio o de la consecución de beneficios derivados de la explotación de los recursos del subsuelo.

Cerca de la mitad de las movilizaciones se dirigen a las empresas del sector, seguidas de las movilizaciones hacia las entidades públicas del orden nacional (39,9 %) (cua-



dro 12.7). Estos dos destinatarios abarcan el 89 % de estas movilizaciones, dejando una participación muy baja a las dirigidas a los gobiernos departamentales (1,4 %), municipales (3,1 %), y otros actores (4,3 %). Son, en consecuencia, movilizaciones con un componente nacional importante, pero con un componente territorial muy fuerte, teniendo en cuenta que las empresas están ubicadas en territorios específicos, así sus casas matrices estén en otras ciudades del país o el mundo. Sin embargo, no sobra señalar que los gobiernos territoriales no son destinatarios frecuentes de las movilizaciones, debido a que no tienen competencias importantes en la toma de decisiones sobre el sector y a que, en algunos casos, más que adversarios, son aliados de las comunidades en sus demandas al Gobierno nacional. En ambos casos, la cuestión de las relaciones entre Gobierno nacional y entidades territoriales ocupa un lugar central en la problemática del sector: un Gobierno nacional que toma las grandes decisiones, sin necesariamente conversar con los territorios, mientras que las autoridades territoriales y la ciudadanía local sufren los impactos económicos, sociales y ambientales de la explotación de los recursos del subsuelo. Es una asimetría aún no resuelta, a pesar de la jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional al respecto.

El cuadro 12.8 resume los asuntos de la actividad extractiva que han llevado a diferentes sectores, comunidades y organizaciones a movilizarse. Una cuarta parte de las

CUADRO 12.7
MOVILIZACIONES EN EL SECTOR EXTRACTIVO
POR DESTINATARIO, 2002-2015

DESTINATARIO Y/O ADVERSARIO	NÚMERO	%
Sector privado	281	48,8
Gobierno nacional	230	39,9
Otros	25	4,3
Gobiernos municipales	18	3,1
Sin adversario específico	14	2,4
Gobiernos departamentales	8	1,4
Total	576	100,0

FUENTE: elaboración propia a partir de la base de datos de Cinep (2014).

CUADRO 12.8
ASUNTOS QUE MOTIVAN EL DESARROLLO DE LAS MOVILIZACIONES
EN EL SECTOR EXTRACTIVO, 2002-2015

ASUNTO	NÚMERO	%
Impactos ambientales	141	24,5
Planeación y ordenamiento territorial	43	7,5
Políticas públicas	53	9,2
Defensa de derechos	78	13,5
Asuntos laborales	99	17,2
Incumplimiento de pactos por parte del Gobierno	43	7,5
Incumplimiento de pactos por parte de las empresas	83	14,4
Otros	36	6,2
Total	576	100,0

FUENTE: elaboración propia a partir de la base de datos de Cinep (2014).

manifestaciones tienen que ver con temas ambientales. El impacto de estas industrias sobre el agua, el aire, la disposición del territorio, la remoción de tierras, la afectación de bosques, la generación de gases efecto invernadero, etc. convirtió el tema en la primera motivación de los movimientos ciudadanos en el sector. Le siguen en importancia los asuntos laborales (relaciones entre trabajadores y grandes empresas), con una sexta parte de las movilizaciones, y el incumplimiento de acuerdos por parte de las empresas (uno de cada siete) y la defensa de derechos (13,5 %). Es un cuadro que no está por fuera de la lógica del sector extractivo, que cubre tanto el mundo público como el privado, actores que en este sector mantienen estrechos vínculos en torno a lo que podría llamarse el consenso de las *commodities* y el consecuente fomento de la industria minera e hidrocarburífera.

Según las cifras del cuadro 12.9, las movilizaciones dirigidas a las empresas del sector extractivo han sido motivadas por tres asuntos principales: en primer lugar, por el incumplimiento de pactos y acuerdos (29,5 %) con las comunidades que se encuentran en los territorios donde desarrollan los proyectos mineros o de hidrocarburos; en segundo lugar, los impactos ambientales de estas actividades (28,8 %) y la valorización de recursos naturales claves como el agua; y, en tercer lugar, están los motivos relacionados con los asuntos laborales (23,8 %), que incluyen las peticiones de empleo de la mano de obra local y mejores condiciones laborales y mejores salarios, entre otros aspectos.

En contraste con ese mapa de motivaciones, las movilizaciones dirigidas al Gobierno nacional incluyen más temas y con diferente jerarquía: en primer lugar, los impactos ambientales (22,2 %), en tanto el Gobierno es el encargado de otorgar las licencias y permisos para la ejecución de los proyectos⁴⁸; en segundo lugar, están las políticas públicas (20,9 %), especialmente en el campo social (salud, educación, atención a la población vulnerable); un tercer asunto es el incumplimiento de pactos y acuerdos por parte de las autoridades (17,4 %); por último, motivos asociados a la defensa de derechos de las comunidades por el Estado y el sector privado en el momento de dar vía libre al desarrollo de proyectos extractivos (desplazamiento, consulta previa, libre e informada, defensa del territorio, afectaciones sociales y ambientales).



⁴⁸ Casos emblemáticos han sido los de Santurbán, ya mencionado más atrás, en el departamento de Santander, así como las manifestaciones en el departamento del Tolima contra la empresa Anglo Gold Ashanti por los impactos negativos de su actividad en el territorio; y las realizadas contra la compañía carbonera Cerrejón, en La Guajira, por contaminación ambiental, auditiva y por el riesgo que ocasionaba el tren que transportaba el carbón explotado hasta el puerto para su posterior comercialización.

CUADRO 12.9
TEMAS DE MOVILIZACIÓN ASOCIADOS AL SECTOR EXTRACTIVO POR DESTINATARIO

MOTIVOS	GOBIERNO NACIONAL	%	GOBIERNO DEPARTAMENTAL	%	GOBIERNO MUNICIPAL	%	SECTOR PRIVADO	%	OTROS	%	SIN ADVERSARIO ESPECÍFICO	%	TOTAL
Impactos ambientales	51	22,2	1	12,5	5	27,8	81	28,8	2	8,0	1	7,1	141
Planeación y ordenamiento territorial	16	7,0	3	37,5	8	44,4	15	5,3	0	0,0	1	7,1	43
Políticas públicas	48	20,9	1	12,5	1	5,6	3	1,1	0	0,0	0	0,0	53
Defensa de derechos	36	15,7	1	12,5	2	11,1	23	8,2	14	56,0	2	14,3	78
Asuntos laborales	31	13,5	0	0,0	1	5,6	67	23,8	0	0,0	0	0,0	99
Incumplimiento de pactos autoridades	40	17,4	2	25,0	1	5,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	43
Incumplimiento de pactos empresas	0	0,0	0	0,0	0	0,0	83	29,5	0	0,0	0	0,0	83
Otros	8	3,5	0	0,0	0	0,0	9	3,2	9	36,0	10	71,4	36
Total	230	100,0	8	100,0	18	100,0	281	100,0	25	100,0	14	100,0	576

FUENTE: elaboración propia a partir de la base de datos de Cinep (2014).

No sobra señalar que las movilizaciones dirigidas a las autoridades municipales y departamentales tienen como motivo principal asuntos relacionados con la planeación y el ordenamiento territorial, que son de su competencia. Cuestiones relacionadas con los usos del suelo, la delimitación del territorio para la actividad extractiva, la expansión urbana, la oferta de servicios públicos, el manejo de recursos naturales, etc. centran la atención de las comunidades en relación con sus gobiernos más cercanos.

Si bien el sector extractivo ha sido analizado como una sola actividad, no debe perderse de vista que las movilizaciones se comportan de manera diferente según el tipo de recurso natural. En ese sentido, el petróleo, el oro y el carbón, los tres principales

productos de la canasta exportadora del país, han motivado el mayor número de movilizaciones en el periodo de análisis. Representan entre los tres el 85 % del total de movilizaciones, con un predominio notorio del petróleo (49 %) (cuadro 12.10). La discusión sobre el desarrollo de pilotos de explotación yacimientos no convencionales mediante el *fracking*, técnica que ha sido rechazada en diversos países debido a sus nocivos impactos sobre el medio ambiente y la salud humana, seguramente incrementará las movilizaciones en el inmediato futuro. Las iniciativas motivadas por la explotación del oro fueron importantes pues crecieron año a año y sobrepasaron las movilizaciones en torno a la extracción de petróleo en 2013, lo que de por sí resulta muy significativo. Además involucran a los mineros informales y pequeños mineros, que han librado una lucha permanente por obtener políticas del Estado que los consoliden dentro del sector. Por el contrario, las movilizaciones relacionadas con el carbón han venido decreciendo de manera sostenida en los últimos años.

¿MOVILIZACIÓN SOCIAL VS. PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL?

La participación ciudadana ha logrado materializarse en Colombia mediante el uso de dispositivos institucionales contemplados en la legislación colombiana, o a través de la movilización y la protesta social que surge del interés ciudadano sobre ciertos asuntos que buscan hacer visibles ante la opinión pública, el Estado o el sector privado. En ambos casos, se pretende tener incidencia en decisiones públicas o privadas que afectan la vida de pueblos, comunidades o sectores específicos de la población. La experiencia colombiana señala que ciertos actores han recurrido a los espacios institucionales, mientras otros han preferido la movilización y a la protesta para lograr avances tangibles e incidencia “...porque la poca incidencia que se logra en los espacios de participación institucional lleva a que se busquen mecanismos de acción que tengan un impacto visible” (Líder comunal, Grupo focal líderes sociales, 2019).

Ambas son formas legítimas para ejercer el derecho consagrado en la Constitución y en la Ley Estatutaria de Participación. Y por una y otra vía la ciudadanía ha logrado resultados importantes: grupos o sectores como los comunales y LGBTI aseguran haber logrado avances en materia de reivindicación de sus derechos mediante espacios de participación institucionales, mientras que los sindicalistas y las comunidades étnicas han obtenido grandes avances y reconocimientos en materia de derechos por medio de las

CUADRO 12.10
MOVILIZACIONES SEGÚN TIPO DE RECURSO NATURAL EXPLOTADO

RECURSO	NÚMERO	%
Petróleo	284	49,3
Oro	112	19,4
Carbón	97	16,8
Varios	44	7,7
Otros	27	4,7
Sin información	12	2,1
Nacional	7	1,2
Total	576	100,0

FUENTE: elaboración propia a partir de la base de datos de Cinep (2014).

movilizaciones y protestas sociales, tal y como lo manifestaron algunos de sus representantes en el grupo focal con líderes sociales realizado para este estudio.

Sin duda, la movilización ha ido adquiriendo mayor relevancia en el país desde el año 2002. Sin embargo, los ciudadanos comunes y corrientes, que no se identifican como líderes o activistas, no suelen participar con gran intensidad en ese tipo de acciones: según la encuesta de participación ciudadana, solamente el 11,2 % de las personas encuestadas ha participado en movilizaciones y protestas. Quienes más lo hacen tienen un perfil definido: jóvenes que residen en Bogotá, en grandes ciudades o en municipios medianos, con estudios universitarios, de estratos medios y altos. Las razones que aduce la gente para no participar en protestas aparecen en el cuadro 12.11. Se trata de dos tipos de factores: los principales tienen que ver con decisiones u orientaciones personales de conducta (“no me gustan ese tipo de acciones porque son conflictivas”, “no tengo tiempo”); los otros tienen que ver con características del entorno (“no hay garantías para participar en este tipo de acciones”, “las comunidades están divididas y no se colaboran”, etc.). A las personas en general no les gusta involucrarse en escenarios de tensión y conflicto. Por eso, muchas personas evitan la vía de la movilización, quedando ella en manos de líderes, activistas y promotores que, en coyunturas específicas, logran la voluntad de ciudadanos, organizados o no, para el logro de objetivos específicos, por ejemplo, votar en una consulta popular.

CUADRO 12.11
MOTIVOS PARA NO PARTICIPAR EN MOVILIZACIONES Y PROTESTAS

MOTIVOS PARA NO PARTICIPAR	%
No han tenido lugar en el municipio	3,3
No me gustan ese tipo de acciones porque son conflictivas	39,5
No tengo tiempo	31,5
No hay garantías y la gente tiene miedo	13,6
Las comunidades y las organizaciones están divididas y no se colaboran	8,2
Otro	3,9
Total	100,0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

El tema del respeto a las libertades y las garantías para participar es relevante para comprender esta percepción ciudadana, tal y como se señaló en el capítulo 6 de este estudio. En efecto, no es intrascendente el dato de que más de la mitad de ciudadanos encuestados aseguran que en el país no se respetan los derechos de asociación, reunión, libre expresión y movilización social, ni hay garantías para ejercer el derecho a participar. En el caso de las movilizaciones, este resultado es relevante pues en no pocas ocasiones los gobiernos acuden a la estigmatización de los promotores y a la represión de las acciones, lo que lleva al ciudadano del común a pensar que, no habiendo condiciones mínimas para participar, lo mejor es alejarse de esos escenarios. El testimonio de un líder social lo ratifica:

A la población colombiana no es que no le guste participar o que no reconozca la importancia de esta o de acceder al poder sino que está desmotivada de la participación, entre otras cosas, por la poca incidencia que se logra y la deficiencia del Estado para garantizar el ejercicio de derechos: pues se persiguen, amenazan y asesinan líderes comunales, especialmente en los territorios en donde es más complicado defenderse que como se podría hacer en Bogotá. (Líder comunal, Grupo focal líderes sociales, 2019)

El incremento de asesinatos⁴⁹ selectivos a líderes y lideresas sociales, así como las amenazas, intimidaciones y estigmatizaciones a lo largo y ancho del territorio nacional por parte del Estado y de otros actores que ven en estos ejercicios de participación y control una amenaza para sus intereses económicos y territoriales, corrobora la opinión ciudadana sobre la inexistencia de condiciones para participar.

A los comunales en los territorios los afectan, los persiguen los desplazan, los amenazan, los asesinan por ejercer derechos como hacer procesos de veeduría, defender el territorio de bandas de narcotráfico e incluso por radicar derechos de petición, acciones de tutela o acciones de cumplimiento. Lo más preocupante es que esto no parece ser asunto de gravedad para el Estado. (Líder comunal, Grupo focal líderes sociales, 2019)

A ello se suma el hecho de que, según la encuesta de participación, tres de cada cuatro personas opinan que quienes protestan no son reconocidos como interlocutores válidos del Gobierno para tramitar los asuntos que convocan las manifestaciones, sino probablemente como agentes de disrupción que perturban el orden público y ponen en riesgo las instituciones democráticas. En consecuencia, los líderes y sus organizaciones deben trabajar con tenacidad para lograr ese reconocimiento, como ya se demostró, por ejemplo, en las luchas agrarias, en el paro cívico de Buenaventura o en buena parte de los conflictos del sector extractivo. Así lo plantea un dirigente sindical que participó en el grupo focal con líderes sociales:

El esfuerzo de los movimientos sociales por participar e incidir no se ha hecho desde la institucionalidad de la democracia, sino al margen de ella. Pues de los reconocimientos que ha hecho el Estado es en el ánimo de ellos poder cooptar esas nuevas expresiones de participación social, política. Cualquier avance que se desarrolle ahí corresponde a la lucha política de esas organizaciones sociales por hacerse reconocer. Son pequeñas expresiones participativas en



⁴⁹ “Según el último reporte presentado por Indepaz, en coordinación con Marcha Patriótica y la Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular, entre el 1º de enero y el 17 de noviembre de 2018 fueron asesinados 226 líderes sociales y defensores de derechos humanos en 112 municipios del país. Desde la elección presidencial de Iván Duque, el 17 de junio de 2018, han sido asesinados 120 líderes/as y defensores/as de derechos humanos. 43 entre la elección y la posesión del presidente y 77 durante lo que va corrido de su mandato” (Restrepo y García, 2019, p. 59)

la lucha y exactamente por una verdadera democracia. (Líder sindical, Grupo focal líderes sociales, 2019)

La percepción sobre dicho reconocimiento es más fuerte entre las personas desinteresadas que en los líderes y activistas (cuadro 12.12).

CUADRO 12.12
RECONOCIMIENTO DE LOS QUE PROTESTAN COMO INTERLOCUTORES VÁLIDOS DEL GOBIERNO POR TIPO DE CIUDADANO (%)

RECONOCIMIENTO DE QUIENES PROTESTAN COMO INTERLOCUTORES VÁLIDOS DEL GOBIERNO	LÍDER	ACTIVISTA	CIUDADANO INTERESADO	CIUDADANO DESINTERESADO	TOTAL
Sí	36,8	30,0	29,7	23,5	27,8
No	63,2	70,0	70,3	76,5	72,2
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

Como puede verse, pese a que el panorama pareciera no ser muy alentador para la movilización social en el país, el mensaje en común de diferentes líderes sociales es hacer uso de la movilización social para obtener avances en materia de resultados y/o reivindicaciones como ha sucedido de manera exitosa con diferentes grupos sociales: “Los avances para diversos movimientos sociales y políticos se han hecho por fuera de la institucionalidad y de la representación que se tenga. Esto a través de una fuerte lucha y movilización en las redes y en la calle” (Líder sindical, Grupo focal líderes sociales, 2019).

Esto no desconoce el potencial que tienen los espacios institucionales de participación ciudadana. Varios sectores en el país han ganado reconocimiento a través de ellos. Su eficacia, sin embargo, no está del todo garantizada, lo que invita a ciertos liderazgos a mirar hacia las acciones de movilización y protesta como forma de llegar al Estado y obligar a las autoridades a negociar y definir conjuntamente la solución a problemas sentidos por la población. Ambas son vías legítimas y avaladas por la propia ciudadanía, como lo muestra el cuadro 12.13. Se preguntó a las personas cuál de las modalidades de participación era más eficiente para resolver los problemas de la ciudadanía. La respuesta dada valida todas las vías: 35 % de las personas respondieron que todas son

igualmente eficientes y no hay diferencias entre tipos de población por sexo, edad, condición étnica, nivel educativo o pertenencia a un estrato. Es una opinión generalizada.

Esto significa que mientras algunos sectores acuden a espacios institucionales de participación para tramitar un asunto específico, se puede acudir en simultáneo a las movilizaciones para ejercer una presión sobre las partes involucradas y llegar a acuerdos en tiempos más cortos. ¿Qué es lo que lleva a la gente a utilizar una u otra vía? Al parecer un criterio domina: la eficacia, en términos de logro de objetivos concretos. Dicha eficacia depende de circunstancias concretas (estructuras de oportunidad que pueden existir en un momento dado, por ejemplo, apertura de las autoridades públicas al diálogo; articulaciones sociales, calidad de la representación en espacios institucionales, voluntad de una comunidad o un sector de movilizarse, recursos disponibles, clima social y político, etc.) que vuelven imposible predeterminar si una vía es mejor que otra o si, como ha ocurrido en algunos casos, la combinación de todas las modalidades, cada una en su momento, es la mejor salida para el logro de una meta.

CONCLUSIONES

La movilización en Colombia a lo largo de los últimos quince años deja un balance importante con respecto a los logros, resultados y avances desde los actores sociales, pero también desde la forma como el Estado ha reaccionado frente al comportamiento de la

CUADRO 12.13
COMPARACIÓN SOBRE MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN

MODALIDAD MÁS EFICIENTE PARA RESOLVER PROBLEMAS DE LA CIUDADANÍA	%
La participación en espacios institucionales establecidos por la norma	16,0
La movilización activa y la protesta social	12,3
La participación en espacios informales (mesas de diálogo con autoridades, etc.)	18,3
Las tres son igualmente eficientes	35,0
No sabe/No responde	18,4
Total	100,0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

ciudadanía, llegando en algunos casos a sentarse a la mesa a dialogar para definir soluciones conjuntas de corto plazo, o para introducir reformas normativas, de políticas públicas o de proyectos en beneficio de sus interlocutores. Esto permite plantear que cada vez más la toma de decisiones públicas se presenta hoy día como un escenario donde democracia participativa y democracia representativa se complementan con todas las complejidades que ello implica, pues aún no hay un equilibrio adecuado entre estos dos esquemas, sino más bien un sistema donde los poderes legislativo y ejecutivo mantienen el protagonismo, mientras la ciudadanía busca incidir en la toma de decisiones mediante el uso de un amplio repertorio de acción, que incluye el empleo de los dispositivos institucionales y, cada vez más, de la movilización y la protesta, como forma de expresión del inconformismo social.

Se ha hecho referencia en este capítulo a tres tipos de movilización: la expresiva, la reivindicativa y la transformadora. A grandes rasgos, la primera de ellas tiene que ver con aquellas acciones a través de las cuales los convocantes buscan visibilidad y reconocimiento ante la opinión pública con respecto a un problema o a una determinada situación. Por su parte, la movilización reivindicativa busca la pronta atención de los gobiernos a demandas sociales relacionadas con sus condiciones de vida y su participación en los procesos de gestión pública. Muy ligado a este tipo de protesta, la movilización transformadora va en busca de cambios sustanciales en el régimen político y en aspectos de fondo del orden establecido (marcos normativos, orientación de las políticas públicas y cambios de prioridades en la inversión de recursos del Estado, etc.). En cualquiera de esas modalidades, la movilización tiene, según lo analizado, un doble objetivo: de un lado, la legitimación y el logro de garantías para ejercer el derecho ciudadano a participar en los asuntos públicos; de otro, la solución de problemas concretos, ligados a intereses de grupos de ciudadanos o comunidades y a la obtención de garantías para el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales. Ese doble propósito reitera el carácter de la participación como derecho para la obtención de otros derechos y aparece como un ingrediente de la mayor parte de las acciones colectivas mencionadas en este capítulo.

Una dimensión relevante del estudio de los procesos de movilización analizados en las páginas anteriores es su reconocimiento como fenómeno social surgido en el seno de conflictos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales, que busca el diálogo entre los diferentes actores para el establecimiento de pactos, acuerdos y consensos entre las partes. Esto implica un tránsito en la forma de relacionarse con el aparato estatal, pues se pasa de una posición netamente contestataria a una actitud propositiva en aras

de dar cabida a procesos de transformación social basados en la búsqueda colectiva de soluciones a las múltiples problemáticas del país. En resumidas cuentas, es importante entender el fenómeno de la movilización como un escenario en el que la iniciativa ciudadana se despliega no solo para manifestar un descontento, sino para imaginar soluciones a problemas a diferente escala y con variados alcances.

Este resultado se vuelve más que pertinente si se toma en cuenta la historia de la movilización social en el país, que ha sido en sí misma la expresión del descontento y del inconformismo social, de la pérdida de confianza de la ciudadanía en el Estado y en las instituciones democráticas. Frente a esta incredulidad hacia los partidos políticos y la clase dirigente, el modelo de democracia participativa que propicia la Constitución del 91 abre las puertas para la transformación de las relaciones entre Estado y ciudadanía: de un lado, es reconocible el empoderamiento y el nivel de conocimiento que las personas han adquirido sobre los asuntos públicos (la “astucia ciudadana” de la que habla Hilmer, 2010); de otro, la oferta participativa por parte de la institucionalidad estatal y el reconocimiento de la participación ciudadana como forma de gestionar lo público se han abierto paso, tanto en el marco normativo (ejemplo de ello la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana, que reconoce la protesta pacífica como forma de expresión ciudadana), como en la apertura al diálogo y la negociación. En este sentido, la movilización se presenta como una fuerza social capaz de promover reformas en el régimen político y de posicionar los derechos (individuales, sociales, políticos, culturales, económicos, etc.) como parte de la vida democrática y como fuente de reivindicaciones sociales. Las movilizaciones pueden tener una faz contenciosa, que forma parte de la vida misma de los sistemas democráticos, pero no por ello pierde en su horizonte la posibilidad de que sea un medio para sentarse a dialogar con los agentes gubernamentales y construir acuerdo de beneficio colectivo⁵⁰.

Uno de los elementos característicos en la evolución que ha tenido el empoderamiento ciudadano vía movilización social es la complementariedad entre los sectores que han convocado la protesta a lo largo del tiempo. En el periodo comprendido entre 1975 y 2000 por ejemplo, los sectores sociales más protagónicos fueron los obreros,



⁵⁰ No sobra recordar, sin embargo, que uno de los asuntos que más ha llevado a diferentes actores a movilizarse ha sido el incumplimiento de pactos. Esto pone de presente los límites que tiene la construcción de acuerdos. Lo importante de estos últimos no es solo pactarlos, sino cumplirlos a cabalidad. En Colombia los pactos parecen ser, por lo menos de parte del Estado y sus agentes, un medio para resolver temporalmente los conflictos, pero no para cumplirlos, lo que genera un círculo vicioso pues la solución de un conflicto genera otro de mayor escala. Y la cuestión no parece resolverse.

campesinos, estudiantes y pobladores urbanos articulados en torno a conflictividades relacionadas con las políticas económicas, el acceso a la tierra, el empleo, la educación, la vivienda, los servicios públicos domiciliarios y los servicios sociales. Entrados en el siglo XXI, la gama de actores se amplía, y cobran fuerza procesos en cabeza de indígenas y afrodescendientes, quienes se organizan en torno a temas como la defensa de los territorios y la naturaleza producto del impulso extractivista por parte del Estado.

Así mismo, el escalonamiento del conflicto armado y su consecuente desplazamiento forzado, hace que organizaciones campesinas, desplazados y víctimas se pronuncien ante las múltiples situaciones de emergencia social en los territorios, constituyéndose en una lógica de acción más visible que en décadas atrás. De igual forma, con el auge de las llamadas “nuevas ciudadanías”, sectores que anteriormente no tenían la suficiente visibilidad comienzan a hacer presencia ante la opinión pública y los gobiernos de turno; procesos provenientes de mujeres, grupos LGBTI, niños, niñas y adolescentes, personas en condición de discapacidad, iglesias, entre otros, dan muestra mediante diferentes repertorios de acción de su capacidad para expresarse, reivindicar derechos y organizarse para cambiar, por la vía de la movilización, políticas, normas o decisiones que atañen a la vida del país.

Las movilizaciones expresivas giraron alrededor de tres asuntos principales: la defensa de derechos, las políticas públicas y los servicios sociales, siendo el cese de la violencia y del secuestro las principales causas de marchas y manifestaciones. Sus promotores y quienes se adhirieron a esas movilizaciones se convirtieron en una especie de voz pública frente a una problemática estructural e histórica como lo ha sido el conflicto armado. De igual forma se presentaron solidaridades en torno a problemáticas presentes en la salud, servicios públicos, o discriminaciones por la orientación sexual de las personas. La particularidad de dichas manifestaciones radica en que los participantes no solo fueron integrantes de organizaciones sociales o agremiaciones, sino que fueron personas del común que se sintieron identificadas y decidieron apoyar dichas expresiones. Sirvieron entonces de canal para el fortalecimiento del tejido social desde un enfoque de lucha por los derechos ciudadanos.

En cuanto a las movilizaciones reivindicativas y transformadoras, lo primero que hay que señalar es que no solo obedecen a factores coyunturales, sino que se ubican dentro de un espectro temporal más amplio. Su objetivo es incidir en materias de interés público por medio de la construcción de escenarios de diálogo e interlocución con los agentes institucionales. Los casos abordados en este capítulo a manera de ilustración señalan diferentes repertorios de acción dentro de la protesta que, más allá de expresar

una voz de inconformismo, logran convocar a los funcionarios del Gobierno para negociar acuerdos concretos.

Pero indican, además, el efecto que las experiencias mismas tuvieron sobre el tejido social. Desde el punto de vista interno, dichos procesos contribuyeron al fortalecimiento organizativo, de la autonomía y la independencia de sectores históricamente excluidos, así como de su capacidad para producir efectos en diferentes coordenadas (económicas, políticas, culturales) de la vida nacional. Propiciaron la construcción de identidades y sentidos colectivos de pertenencia, valores agregados para incrementar el capital social colectivo como herramienta importante para el logro de objetivos comunes.

El rastro que deja la evolución de la movilización en el país deja entrever que no solo hubo un avance en términos cuantitativos; también se puede observar un mayor conocimiento por parte de la ciudadanía sobre cómo manifestarse (repertorios de acción), ante quién hacerlo (adversario) y sobre qué temas emprender los procesos de acción colectiva. Los 12 078 registros de movilizaciones sociales durante los años 2002-2017 a lo largo y ancho del país dan cuenta de algo nuevo: que las personas, organizaciones y procesos sociales recurren a la búsqueda de estos mecanismos de acción como una forma de generar mayor impacto y visibilidad ante las autoridades públicas y la opinión pública en general, todo esto en aras de dar solución eficaz a problemáticas que no siempre se saldan dentro de los espacios formales de participación. Temas de gran complejidad y que incluso están asociados a problemáticas estructurales e históricas, como es el problema del acceso a la tierra rural, la atención y garantías de derechos a las comunidades étnicas, campesinas y afrodescendientes; las crisis de la educación, la salud y el trabajo; o los impactos de la economía extractivista sobre el medio ambiente y sobre los derechos económicos, culturales, ambientales y humanos de las poblaciones han sido motivos para que los distintos sectores sociales emprendan acciones sólidas de movilización de cara al logro de compromisos, acuerdos y pactos con las autoridades públicas para buscar salidas a dichos problemas.

En resumen, la movilización muestra como uno de sus más visibles logros en el periodo analizado la posibilidad de modificar las formas de relación entre la ciudadanía y el Estado y de dar un cierto curso y orientación a un número importante de decisiones y políticas públicas. Se trata de un aporte significativo, de forma y de fondo, en el camino de reducir la brecha entre el sistema representativo propio de las decisiones “desde arriba”, y la democracia participativa “desde abajo” para brindar garantías y, en últimas, mejores condiciones para el funcionamiento de un escenario más articulado entre representación política y participación ciudadana.

Lo anterior es de total relevancia teniendo en cuenta el contexto de construcción de paz que afronta el país, en el que precisamente se hace necesaria la voz de quienes han vivido las consecuencias del conflicto armado dentro de los espacios de interlocución y toma de decisiones; es allí donde las voces ciudadanas a favor de la paz constituyen una oportunidad y un reto trascendental desde el punto de vista del reconocimiento de la movilización como forma legítima de participación y como un ingrediente necesario para el fortalecimiento del Estado social de derecho.



CAPÍTULO 13

LA PARTICIPACIÓN DIGITAL EN COLOMBIA

La relación entre participación digital, democracia y acción ciudadana ha sido motivo de análisis en el contexto internacional desde múltiples corrientes, abarcando teorías que van desde la teledemocracia hasta la democracia digital, la administración abierta o la ciberdemocracia, por mencionar algunas. Lo cierto es que todas ellas tienen como marco de reflexión común la comprensión sobre las formas, mecanismos y/o escenarios virtuales utilizados por gobiernos, partidos políticos, organizaciones sociales, ciudadanos para divulgar información, motivar el debate, incidir en la agenda pública y propiciar cambios en las relaciones del Estado con la sociedad.

El caso colombiano es particular. Aunque la ciudadanía cada vez más reclama la validez del elemento digital como medio generador de esquemas participativos, este asunto no ha sido tenido en cuenta en la agenda pública del Gobierno, el Congreso y la mayoría de los partidos políticos, más allá de la mirada reduccionista de entregar información pública, o de facilitar el control y la reducción de costos de transacción en comparación con los procesos presenciales. En la academia, tampoco hay una preocupación por ampliar la base de estudios sobre la diversidad de prácticas que se agrupan bajo el concepto de participación digital. El resultado es un campo difuso, con muchas incertidumbres y un camino por recorrer en la generación de respuestas que permitan entender cómo la realidad *on-line* incide en la cultura democrática del país.

Este capítulo ofrece un análisis sobre la extensión de la participación digital en el contexto colombiano en el periodo 2003-2018. Lo hará en cuatro apartados: una base conceptual sobre el tema, su abordaje en el contexto internacional, la realidad nacional en materia de oferta desde el Estado y desde las prácticas ciudadanas y un apartado final con las principales conclusiones.

EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN DIGITAL

Tradicionalmente, la participación ha sido pensada a partir de una mirada relativamente homogénea, en la que el Estado opera para atender necesidades sociales de individuos, sectores o grupos que acuden al escenario público con el fin de acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades (oposición)¹.

Este concepto de participación se ligó a dos lógicas relevantes: por un lado, la institucionalización, predominante hasta hace pocos años, basada en estructuras de oportunidad definidas por el Estado a través de espacios y mecanismos normados, que definen la organización, los tiempos y los alcances de la incidencia ciudadana; por otro, la movilización cada vez más amplia de actores y sectores sociales que buscan expresarse, unir fuerzas, protestar y proponer alternativas sobre múltiples temas de la agenda pública mediante la acción colectiva, no necesariamente pautada por normas o procesos institucionales. Ambos enfoques han sido interpelados por la aparición de un conjunto de prácticas agrupadas bajo el concepto de participación digital.

La participación digital no se entiende en este documento como una tercera lógica sumada a las señaladas anteriormente. En estricto sentido, es un medio que ofrece a los ciudadanos organizados y no organizados una amplia gama de plataformas, espacios y contenidos provistos por la internet, las redes sociales y los elementos tecnológicos para expresarse, ser consultados por las autoridades públicas, movilizarse, generar espacios o formas de reivindicación y de construcción de la democracia en un contexto heterogéneo que exige la reconfiguración de los canales de contacto entre la sociedad y el Estado.

Para Sorj y Fausto (2016) esta tendencia no es más que una nueva faceta de la participación. En los años 1960 emergieron organizaciones que representaban amplios sectores sociales, generalmente agrupados en torno a intereses socioeconómicos o profesionales, y cuyos líderes, en regímenes democráticos, eran elegidos por los asociados. Luego, vino una segunda onda desde los años 1980, marcada por el formato típico de las ONG, cuya legitimidad se sustenta en el valor moral de la causa defendida (derechos humanos, identidades de género, raza u orientación sexual, los recursos naturales, entre



¹ Ver la definición de *participación ciudadana* en el capítulo 1.

otros). El medio digital es la tercera onda de respuesta social frente a los desequilibrios y desajustes del mundo actual, que tiene como elementos predominantes la velocidad del mensaje, la agregación de usuarios, la constitución de nuevas formas de comunicación que no discriminan la separación de lo público y lo privado, la exaltación de lo subjetivo y la reproducción social del malestar personal y la denuncia.

En la práctica, la participación digital como medio tiene cinco características distintivas. En primer lugar, se encuentra ligada al escenario de la globalización, pues ha servido como motor para intensificar las relaciones sociales universales, de manera que los acontecimientos que ocurren en un lugar pueden difundirse en otro en tiempo real. Así, se constituye una nueva forma de articulación de relaciones en diferentes ámbitos (económico, político, ecológico, cultural), con sentido doble: por un lado, rompe la singularidad de lo tradicional y lo coloca al servicio de intereses ajenos a la dinámica del territorio; pero, al mismo tiempo, redefine lo local, con la conformación o la reconfiguración de identidades de base que tienen mayor posibilidad de multiplicar sus demandas, visiones y acciones en un universo simbólico de intercambio horizontal, mediado por la intermediación de la internet (Velásquez y González, 2003).

En segundo lugar, si bien, el medio digital impone nuevas lógicas y caminos de participación segmentada en los que predomina el ejercicio individual, no tiene como pretensión extinguir las formas colectivas de participación. Al contrario, por su diversidad de lenguajes, mensajes, tiempos e innovación a la hora de captar audiencias, representa un campo de posibilidades para potenciar y amplificar los procesos de co-presencia a una plataforma de actores interactuando en red, interesados en informarse, discutir, integrarse a comunidades de lenguaje y propiciar cambios en temas cercanos a su realidad. Tampoco significa la renuncia a la movilización en el espacio público. Son múltiples los casos en los que se ha demostrado que la articulación entre lo *on-line* y lo *off-line* es una herramienta poderosa para medir el termómetro de la expresión social y para aumentar la presión ciudadana sobre los gobiernos.

En tercer lugar, aunque en el imaginario colectivo sobresale la visión de la participación digital como un medio que sustituye la cultura y el debate político por una forma de catarsis inconsecuente, en realidad su extensión es la respuesta al reclamo ciudadano de mayores espacios de democracia participativa, la apertura de datos y nuevos esquemas de relacionamiento social con las autoridades que puede ir desde el involucramiento simple (clickactivismo) hasta la consolidación de sectores, agendas o la ciberpolítica. Esta última ha tenido un peso significativo en la aparición de movimientos en la red que desafían las estructuras de poder tradicionales.

Un cuarto rasgo del medio digital es que, más allá de adscripciones nacionales, institucionales, políticas o gremiales, pero sin prescindir de ellas, configura una nueva esfera pública que desafía los límites de la geografía al ser abierto: no exige documentos o fronteras institucionales para participar en discusiones, asuntos de interés o procesos de movilización. Igualmente, los participantes pueden conectarse y desconectarse de acuerdo con sus necesidades y niveles de identidad con otros actores y temáticas; en otras palabras, es un espacio disponible, inmediato y latente. Al respecto, Cheresky (2016) diferencia tres niveles de acuerdo con la densidad de la comunicación, de la complejidad organizacional y del alcance: episódica por momentos y tiempos establecidos; dialógica o de intercambio de mensajes; y reivindicativa o de acción colectiva.

Por último, a diferencia de los procesos de organización presencial que tienen tiempos, procesos y actores continuos en la acción, la participación digital es difusa por su velocidad y por la lógica flexible que la sustenta. Es común que un ciudadano pase del clickactivismo a la movilización social convocada en internet en menos de un día, o que promueva causas en plataformas que luego pueden tener elementos de control ciudadano sin proponérselo. Este dinamismo es precisamente lo que llama la atención de nuevas ciudadanías, cansadas de la norma, la visión técnica de la gestión pública o las rutas interminables de incidencia sin resultados concretos. El hecho importante aquí es la configuración de una visión participativa adaptable a circunstancias diversas. Puede ser permanente o transitoria, voluntaria, y obedece más a la iniciativa de los individuos u organizaciones que a las reglas de juego creadas por la propia oferta del Estado.

ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La variedad de expresiones que agrupa el concepto de participación digital ha vuelto difícil encasillarlas en etiquetas o tramas de continuidad. Sin embargo, predominan experiencias que es posible agrupar en cuatro enfoques: el clickactivismo, las relaciones Estado-sociedad, la introducción del elemento virtual en el sistema político y, la interrelación *on-line/off-line* en la lógica de movilización, como se muestra en el cuadro 13.1.

A continuación se ofrece un análisis sobre los aspectos más importantes de estos enfoques, recurriendo a casos y formas de aplicación internacional como un insumo para, luego, abordarlas en el contexto colombiano.

CUADRO 13.1
ENFOQUES DE LA PARTICIPACIÓN DIGITAL

ENFOQUE	DEFINICIÓN	CARACTERÍSTICAS	EXPERIENCIAS
Ciberactivismo	El uso de medios y canales digitales para promover o formar parte de causas sociales, expresarse y participar en asuntos específicos de lo público.	<ul style="list-style-type: none"> Participación sin compromiso. Hay desconfianza en los procesos organizativos tradicionales. Ciudadanos sin tiempo para acciones colectivas de largo aliento. En general son jóvenes y adultos jóvenes entre 18 y 44 años. 	Change.org Oiga.me #TenemosVoz Ciudadad.es
Relaciones Estado-ciudadanía	La divulgación de información por parte del Estado y la generación de espacios digitales de comunicación de los gobiernos a la ciudadanía sin límites de tiempo ni espacio.	<ul style="list-style-type: none"> Disminución de los costos asociados a la participación presencial. No hay empoderamiento del tejido social. Predomina la lógica individual y la perspectiva neocorporativa. En algunos casos hay decisión directa de la ciudadanía. En la mayoría llega a la información y la consulta. 	Alianza de Gobierno Abierto (AGA) Urna de Cristal Alianza TIC2030 Américas Iniciativa de Presupuesto Abierto México Abierto
Partidos y movimientos políticos	Iniciativas políticas que acuden a estrategias digitales para llegar a grupos y sectores poblacionales específicos en la lucha por el poder.	<ul style="list-style-type: none"> La palabra clave es innovación política. Se presentan como una alternativa frente a la crisis de la democracia actual. Reglas de afiliación más flexibles. Combinan elementos on-line/off-line en la toma de decisiones. 	Partido de la Red (Argentina) Podemos (España) VOX (España) Bancada Activista (Brasil) Cinque Stelle (Italia)
La movilización social	Los actores o sujetos protagonistas de estas experiencias participativas no tienen los rasgos de los actores tradicionales de la acción colectiva: identidad, ideología, organización y combinan los medios on line con prácticas de copresencia en sus acciones de movilización.	<ul style="list-style-type: none"> El elemento on-line potencia los procesos de movilización en la calle. Predomina la expresividad y los procesos reivindicativos. Predominan formas simbólicas en la acción off-line. Buscan generar empatía con otros sectores a través de testimonio o experiencias. Son coyunturales no buscan transformaciones estructurales. 	NiUnaMenos (Argentina) Un millón de voces contra las FARC 15M (España) Primavera Árabe

FUENTE: elaboración propia.

Ciberactivismo. El grito ciudadano

Una de las expresiones más extendidas de la participación digital es el ciberactivismo; por tal De Ugarte (2011) entiende la táctica que emplea la ciudadanía organizada y no organizada para cambiar la agenda pública o incluir un nuevo tema en el orden del día de la discusión social, mediante la difusión de un determinado mensaje y su propagación a través del “boca a boca” multiplicado por los medios de comunicación y la publicación electrónica personal. A pesar de su amplitud conceptual, es común que el ciberactivismo sea asociado a la imagen de un individuo despojado de su compromiso ciudadano, sentado al frente de su computador o celular, que se conforma con dar un *like* o un *click*. Para autores como Arroyo (2012), es una “movilización perezosa”, que responde más a un descontento social con la falta de efectividad de la democracia que a un enfoque real de cambio. De hecho, en los últimos años ha aumentado el número de personas desencantadas de los escenarios colectivos, son apáticos para involucrarse en acciones de largo aliento y consideran que individualmente tienen mayor capacidad de lograr sus objetivos. El resultado es un cúmulo de usuarios en internet y redes sociales aislados, que reproducen iniciativas de corta vida (generalmente se acaban cuando dan un clic), forjando procesos inalterados de poco valor para la sociedad.

Otros autores, como Christensen (2011), señalan que el problema principal del ciberactivismo es su pobre capacidad de generar militancia ciudadana en los asuntos públicos por su carácter efímero y en ocasiones sin propósito, carente de contenido, pues responde a problemáticas coyunturales que ofenden, indignan o simpatizan a los individuos. Es decir, los medios *on-line* a través de los cuales se despliega operan en función de las emociones y necesidades particulares y específicas en el tiempo. Es en realidad “una opinión pública agregadora de intereses individuales a la que en muchas ocasiones, y de forma pasiva, nos sumamos sin tener voluntad política de discutir o conformar una posición común enriquecida” (Burguera 2014).

De ahí que los procesos impulsados en el mundo *on-line* sean entendidos como seudoparticipación o, en el mejor de los casos, participación política latente, vacía de relatos congruentes y reflexividad. En otros análisis (García-Estévez, 2019; Annunziata, 2019), se alude a este fenómeno como una salida mediocre a los procesos presenciales que exigen tiempo y dedicación. En opinión de algunos, la interacción fácil representa una cuota de participación y de implicación social quizá realizada en un momento de descanso de otras actividades cotidianas, lo que a nivel deliberativo resulta absolutamente pobre.

Pese a este escenario amplio de escepticismo, la realidad señala que el ciberactivismo llegó para quedarse y adopta diversas formas en un mundo cada vez más conectado en red. Parafraseando un dicho popular: hay para todos los gustos. En primer lugar, existen plataformas de contenidos en línea, como Change.org, que tienden a aprovechar el medio digital para conectar peticiones de la ciudadanía con el apoyo de usuarios de internet y recaudar donaciones mediante estrategias de *crowdfunding* (mecanismo colaborativo de financiación). Al mismo tiempo, el mundo ha visto cómo el ciberactivismo se articula a la movilización social de la mano de plataformas como Avaaz². Esta palabra aparece cada vez más en las acciones que emprenden grupos, organizaciones sociales o ciudadanos en general contra temas como el cambio climático, la lucha contra la multinacional de la industria química Monsanto o la revolución anticorrupción en Brasil, por mencionar algunos casos. En realidad, se trata de un espacio virtual de acción política que organiza campañas en diferentes países. Hay dos formas de movilizarse: sumándose a una campaña promovida por la organización o crear una petición propia.

Además, están los ciudadanos que intervienen en la red, un grupo heterogéneo: en Europa, un reciente estudio sobre el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) señala que los ciberactivistas más frecuentes son menores de 30 años con educación universitaria. En México se ubican entre los 18 y los 26 años y comparten afinidades en sus estudios o profesiones. En Estados Unidos, son grupos minoritarios que ven en iniciativas como Anonymous un escenario de descarga y de expresión. También es diversa la manera como estas personas se involucran en el mundo *on-line*, según sus motivaciones, prácticas en línea, grado de compromiso y vinculación con causas políticas.

Asimismo, existen grupos con afinidades por fuera del mundo virtual que utilizan los medios digitales para movilizar a la ciudadanía alrededor de hechos particulares. Es el caso de Greenpeace, cuando acude a la red para generar discusiones contra el uso de la palma de aceite en América del Sur o la deforestación en la Amazonía, por mencionar algunos casos. Además, es frecuente ver la participación de Amnistía Internacional en la plataforma Change.org, con peticiones de libertad a presos políticos o con la incitación a la movilización social por la defensa de la democracia; o Unicef, que permanentemente lanza campañas en favor de los derechos de la infancia y la adolescencia. No se trata de abandonar las actividades de copresencia en el espacio físico; con las acciones mencionadas se busca sumar la oportunidad que ofrece el entorno digital para mejorar la



² Tanto Change.org como Avaaz son organizaciones norteamericanas creadas en 2007

difusión de causas y enganchar a una audiencia con la idea de que cada interacción o clic se potencia como un contrapeso social de carácter mundial con capacidad de provocar cambios políticos o de gobierno.

En los primeros años de este siglo, la emergencia de *WikiLeaks* impuso un nuevo desafío a la sociedad con el uso no violento de herramientas digitales para hacer públicas decisiones antidemocráticas que hasta el momento habían permanecido en la opacidad. Este movimiento conocido como hackativismo se ha extendido en el mundo como una expresión de protesta electrónica. Se trata de redes de hackers y periodistas que desde 2007 han impactado la esfera global con la información sobre temas tan controvertidos como los manuales de operaciones del ejército estadounidense, las revelaciones sobre violaciones a los derechos humanos en la guerra afgana o los documentos expuestos bajo el título de “Irak War Logs” que dejaron al descubierto las razones infundadas de la invasión realizada a este país.

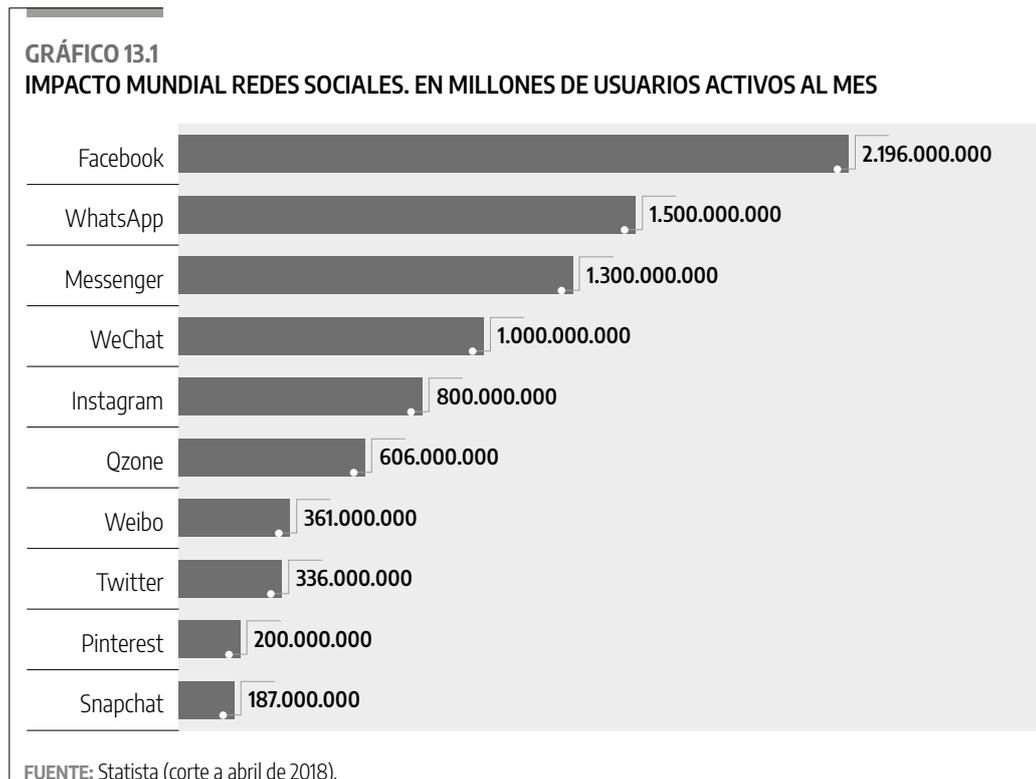
Años más tarde, Anonymous convirtió el hackativismo en una experiencia que trasciende la divulgación de información al anarquismo. Su acción se ha concentrado en publicar datos y cuentas de empresas y sectores del poder político contrarios al movimiento planetario del internet libre y la producción de ciberataques contra páginas oficiales. Este movimiento global se caracteriza por una organización sin rostro, sin jerarquías y sin liderazgos visibles. Así, cualquier usuario puede publicar un texto o una foto relacionada con un tema. Contrario a Facebook, no necesita identificarse para dejar un comentario de rebeldía o una manifestación del grito ciudadano que sale al escenario público a través de acciones como el bloqueo de las redes del Estado Islámico luego del atentado contra la revista francesa *Charlie Hebdo*; la filtración de datos del Departamento de Estado norteamericano; las protestas cibernéticas contra el gobierno de Trump o los ataques contra la Ley Sinde de España, para mencionar los más visibles.

Esta variedad de expresiones -para bien o para mal- han generado transformaciones en la democracia. Por su capacidad de movilizar millones de personas, se las ha denominado la nueva “ágora mundial” para ejemplificar la asamblea pública griega que reúne a los ciudadanos con libertad de palabra para hablar y votar sobre los asuntos más importantes de la polis (García Guitián, 2016). De ahí que su alcance difícilmente puede ser comparado con los procesos presenciales que exigen mayor tiempo y esfuerzo para lograr generar la sintonía de pequeños grupos sociales.

Algunas cifras demuestran la gran acogida del ciberactivismo, independientemente de su calidad. En el 2018, *Change.org* informó que, luego de once años de funcionamiento, contaba con más de 200 millones de usuarios activos en 196 países; *Avaaz* registra

cerca de 53 millones de personas registradas en 194 países. Facebook y Twitter, por su parte, aunque no fueron pensadas como plataformas de participación o de movilización política tienen registrados a 2271 millones de personas y 326 millones en un mes, según datos de 2019 Global Digital. Adicionalmente, WhatsApp, una solución móvil de mensajería, tiene la capacidad de difundir comunicaciones a cerca de 1000 millones de personas en el mundo (gráfico 13.1).

La clave de estos medios digitales se encuentra en la capacidad de viralización de las peticiones, los tuits o las interacciones como una forma de participación que mide el termómetro de la población, es decir, lo que piensan las personas sobre su país, el Gobierno, la democracia o los conflictos internacionales. No hay límite de acción territorial, de costos o de tiempo; cualquier persona puede realizar una petición en la web en ámbitos variados de la vida pública. Es la construcción de una opinión pública transnacional agregada que no tiene el interés en adscribirse a procesos de largo aliento porque



la mayoría de las personas que acude a estos medios digitales las entiende como formas de satisfacción pequeñas, unidas a un esfuerzo político también muy pequeño.

El alcance del ciberactivismo también es un asunto de movilización. Como ejemplos se encuentran casos como la protesta “Churrascão da Gente Diferenciada”³, en Brasil, que tuvo más de 50 000 confirmaciones en menos de un día, o los *hashtags* en Twitter #YoSoy132 en México, liderada por estudiantes contra el candidato presidencial Enrique Peña Nieto en 2012 que alcanzó las 142 000 interacciones y #RenunciaYa en Guatemala, que exigía la dimisión del presidente Otto Pérez Molina en 2015. Esta iniciativa fue tan voluminosa como un evento mundial. Más de cinco millones de personas vieron, compartieron y se informaron sobre lo que estaba sucediendo en el país.

Detrás del ciberactivismo se esconde el descontento ciudadano o la frustración. Aunque los grupos que se expresan en la red siguen considerando la democracia como la mejor forma de gobierno, son conscientes que las reglas bajo las cuales funciona presentan debilidades notorias. De acuerdo con las cifras de Latinobarómetro 2016, el 51 % de la población de América Latina desconfía en los partidos políticos, el 33 % no quiere saber nada de los mecanismos electorales y el 62 % piensa que lo público es sinónimo de corrupción y clientelismo.

También existen modificaciones en la clásica mirada de representantes y representados bajo la cual se edificó la democracia. Aquí, la expresión política que aparentemente privilegia el medio digital es la de un ideal de democracia directa, rápida e inmediata en la que el actor no necesita ser representado porque él puede representarse a sí mismo. Las posibilidades de este nuevo modelo generan el entendimiento de los procesos políticos no mediados, como alternativa a la impersonalidad, la alienación y la burocratización de los gobiernos en las actuales democracias. Ofrece, además, la oportunidad de que los individuos puedan opinar y tomar decisiones colectivas de una forma descentralizada.

Tal como lo señala Rosanvallon (2011), la ciudadanía vinculada a Facebook, Twitter y las plataformas digitales, por mencionar algunos casos, llegó para recordarle a los políticos profesionales o a los liderazgos sociales basados en el personalismo y el clientelismo que no pueden apropiarse arbitrariamente de lo público, mediante múltiples formas de activación social, visibilidad y centralidad, espacios asamblearios o con modos no electorales de empoderamiento social. Ello no significa que la representación clásica liberal



³ Barbacoa de la gente diferenciada 2011. Movilización originada en Facebook como respuesta a la negativa del gobierno de Sao Paulo de construir una estación del Metro en Higienópolis ante la petición de un grupo pequeño de clase alta

desaparezca; continúa teniendo cabida en la construcción de los ideales democráticos, pero ahora en un mundo donde la autorrepresentación reclama mayores ámbitos de acción. De la interacción, la complementariedad y el diálogo entre una y otra depende la continuidad del sistema político y la extensión de la participación ciudadana.

Las relaciones Estado-sociedad: ¿Hacia un gobierno abierto?

La participación digital también se ha extendido a la oferta estatal. Este asunto tiene sus orígenes en la expansión de la Nueva Gestión Pública (NGP), presentada en el ámbito internacional como la respuesta a la crisis de la administración pública burocrática considerada como pesada, sin legitimidad social y sin capacidad para enfrentar los retos de la era moderna. El resultado fue la llegada de una nueva forma de organización pública basada en la disminución del aparataje estatal, imponiendo un estilo gerencial traído del sector privado, el análisis del costo-eficiencia, la búsqueda de la competitividad, la tercerización de los servicios, la descentralización de competencias a las entidades subnacionales y la concepción del ciudadano como cliente.

La extensión de la NGP en la mayoría de los continentes se encontró con dos hechos que facilitaron aún más su aplicación: de un lado, los debates internacionales y la presión social que exigía el acceso a la información pública como un derecho ciudadano; de otro, la primera fase de globalización económica que planteaba la necesidad de abrir canales para la circulación de datos, estadísticas y documentos oficiales. Esta doble presión obligó a las administraciones públicas a adoptar programas de reestructuración para cumplir con las exigencias del entorno internacional. En Latinoamérica se comenzó a desarrollar como un asunto prioritario en la Agenda de Conectividad para las Américas, formulada en 2001, documento que por primera vez abordó el modo de administración propio de la era de la información, considerada como una fase superior de la administración pública tradicional por su carácter abierto y su facilidad para interpretar las necesidades sociales.

Desde ese momento emergieron conceptos como *e-democracy* o *e-participation* relacionados con la aparición de plataformas creadas por los gobiernos para conocer y ampliar la opinión de las personas en diferentes temas de la agenda pública con distintos niveles de participación: información, consulta y resolución. Además, se optó por la estandarización de estos canales para facilitar su reutilización por parte de partidos políticos, organizaciones sociales, ciudadanos en espacios de encuentro y de intercambio de datos. Conjuntamente, con la preparación y realización de las Cumbres Mundiales de la

Sociedad de la Información (CMSI) –Ginebra, 2003, y Túnez, 2005– y con el avance de la internet como medio de difusión mundial, se impulsó la adopción del gobierno electrónico (*e-government*) para referirse al conjunto de políticas públicas orientadas a utilizar las TIC como herramienta en la formulación de políticas participativas.

La emergencia del *e-government*, generó una concepción de la gestión basada en tres elementos: a) estrategias de innovación tecnológica para la democratización de las administraciones; b) ampliación del modelo a todos los niveles, entidades y procesos para adaptarse a los requerimientos del empresariado, cada vez más relacionado con la prestación de servicios sociales; y c) el apoyo de iniciativas de cooperación internacional, para la incorporación de estándares, manuales y convenios multilaterales asumidos por los países en su normatividad como un símbolo de compromiso con este proceso.

En los siguientes años, la estrategia internacional se concentró en crear una plataforma para avanzar en los propósitos del *e-government*, bajo el nombre de Alianza de Gobierno Abierto (AGA), iniciativa que salió a la luz en septiembre de 2011 (cuadro 13.2). Esta plataforma, recopiló los mandatos establecidos hasta el momento en los principios de transparencia estatal, acceso a la información pública y colaboración con los diversos sectores de la sociedad en el uso de las TIC para asuntos gubernamentales. Adicionalmente, se instaló en el imaginario sociopolítico internacional la noción de Estado Abierto para referirse al escalón más alto de transparencia, colaboración e integración de todos los poderes públicos: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; y los niveles de Gobierno

CUADRO 13.2
ESTRUCTURA DE ACCIÓN GOBIERNO ABIERTO

PRINCIPIOS	CONTENIDO	MEDIOS
Transparencia informativa	Iniciativas sobre libertad de información, <i>open data</i> , <i>big data</i> .	Redes sociales, páginas oficiales, planes de acción.
Compromiso público	Servicios de gobierno electrónico, presupuestos participativos, procesos electorales.	Plataformas de información, contratación, compras, elecciones gubernamentales y de datos abiertos.
Rendición de cuentas	Mecanismos anticorrupción, auditorías.	Instrumento de verificación en medios y portales digitales.

FUENTE: Heller (2012).

nacional, provincial y municipal. A menudo este concepto involucra tres subsistemas: legislación abierta, justicia abierta y gobierno abierto.

¿Qué lugar ocupa la participación en este enfoque? Depende desde donde se mire. Los discursos de plataformas como el AGA y los documentos de organismos multilaterales señalan que esta es una herramienta importante para reafirmar el compromiso de los Estados con la entrega de información sobre sus acciones mediante la puesta en escena de fuentes y bases de datos que sustentan los planes y las estrategias de desarrollo dándole contenido real a las responsabilidades gubernamentales de cara a la sociedad.

El compromiso de los Estados con la transparencia ha dado lugar a iniciativas como ChileAtiende, concebido como un portal web del Gobierno que ofrece servicios y trámites en línea a la sociedad chilena, complementando la atención con la posibilidad de llamadas telefónicas o la atención presencial. Generalmente, dispone de links para los ciudadanos acostumbrados a interactuar con las entidades públicas y para usuarios que no tienen ningún tipo de conocimiento administrativo. Además, difunde información a través de redes como Facebook y Twitter, y complementa su acción con herramientas tecnológicas: bases de datos abiertos, uso de celulares, sistemas de georreferencia, etc.

También se plantea que las relaciones de los gobiernos con la ciudadanía mediadas por escenarios *on-line* contribuyen a hacer más participativa la acción pública, poniendo en el centro de las políticas a los sectores beneficiarios, quienes tienen la posibilidad de manifestarse y de formular sus necesidades, prioridades y visiones en un ejercicio amplio, con millones de usuarios que difícilmente intervendrían en los espacios de diálogo físico. De igual forma, permiten que las sociedades sientan “que el futuro está en sus manos y es su deber hacer parte de las soluciones” apropiándose de los asuntos priorizados en cada contexto. Así,

[...] se dan las condiciones para fundar una ciudadanía activa que participe en la visión y la vida del país, de la región y del mundo y que se involucre en una nueva forma de gobernar para, con y a través de los ciudadanos, que fortalece precisamente esa nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad. (Cepal, 2015)

La perspectiva mencionada ha dado paso a iniciativas gubernamentales que involucran al ciudadano en la definición y/o modificación de servicios públicos. Un ejemplo de ello es Tramitón.to, concebido por el Estado ecuatoriano para que los ciudadanos identifiquen trámites engorrosos y propongan formas novedosas de simplificarlos. Las propuestas recibidas son evaluadas por una comisión que define cuáles de ellas se

implementan como práctica formal en las entidades gubernamentales y quienes las impulsaron pueden acceder a premios reales como pasajes gratis en el sistema de transporte.

Otro asunto de interés es el compromiso de los Estados con la democratización digital sustentada en iniciativas como el AGA. El argumento central es que no se trata solamente de abrir datos o espacios virtuales de información; también se busca construir coaliciones con actores sociales provenientes de varias disciplinas, con capacidad de construir conjuntamente el modelo de Estado de cada país. Como respuesta a este enfoque en los últimos años han aparecido escenarios integrados por oficinas o dependencias estatales y representantes de la sociedad civil encargados de elaborar e implementar planes y esquemas de gobierno abierto. Las opciones van desde comités con representación de organizaciones, elegidos para ejercer su labor en un tiempo previamente determinado por los gobiernos, pasando por comisiones independientes que realizan la valoración de las políticas de transparencia implementadas en el marco de la administración pública, hasta espacios de discusión sobre datos abiertos en línea.

Los gobiernos han priorizado la creación y puesta en marcha de ecosistemas digitales para fomentar la participación ciudadana en las políticas públicas, incorporando mecanismos de información y consulta como niveles predominantes. Según la Cepal (2016) en América Latina se han implementado cerca de 38 plataformas de datos abiertos entre 2010 y 2016 con estadísticas y presupuestos de libre acceso y manejo por parte de la sociedad. A esta cifra hay que agregar más de 200 portales con información pública en los principales campos que cuentan con sistemas de quejas, comentarios, interacción, recepción de propuestas y blogs de expresión comunitaria y 15 países con planes de acción establecidos en la Alianza de Gobierno Abierto (AGA). También han surgido múltiples mediciones de transparencia, entre ellos el índice de gobierno abierto, el barómetro de datos abiertos, elaborado por *Opendatabarometer.org.*, el índice de *Government at a glance de la OCDE* o el *global open data index (GODI)* de la iniciativa Open Knowledge. En cada uno de ellos se incluye un indicador que mide la capacidad de los gobiernos de abrir sus esquemas administrativos y ponerlos a consideración de la sociedad mediante el elemento *on-line*.

Un último concepto que ha tomado fuerza es la cocreación como nuevo sinónimo de participación digital desde la oferta pública. Este término, traído del contexto empresarial, donde se aplica a la relación estrecha entre los productores y los consumidores en la creación de valor o la transformación de bienes, servicios o aplicaciones, se propone como respuesta a la necesidad de

[...] impulsar colaboraciones y alianzas al interior de cada país que involucren a todos los actores, en todos los niveles, convirtiendo a las autoridades locales no solo en simples implementadoras, sino en responsables políticos, catalizadores del cambio y el nivel de gobierno más eficiente. (PNUD, 2018)

La cocreación rápidamente se extendió a problemas tan disímiles como la crisis del sistema político, el desapego de la ciudadanía hacia la democracia, la formulación de políticas públicas, la atención de catástrofes, la discusión sobre los riesgos del cambio climático, la tramitación de impactos ambientales en los territorios, entre otros. Un caso emblemático es DECIDIM. Esta plataforma digital creada por el Ayuntamiento de Barcelona permite que la comunidad pueda interactuar en línea y en espacios presenciales para aportar ideas sobre un programa, plan o estrategia de gobierno o que movilice propuestas sociales para cambiar o modificar la agenda pública, siendo el Plan de Actuación Municipal elaborado para cuatro años de gestión el que cuenta con mayores interacciones. En su formulación 2016-2019, recibió 10 860 propuestas ciudadanas apoyadas por 177 660 personas. De este total, 8142 fueron aprobadas e incluidas en el documento final del plan. Es decir, una tasa de inclusión del 75 %.

Sin embargo, pese al discurso público que busca demostrar la relación de la apertura de información pública y la ampliación de la democracia, no son pocas las voces de sectores académicos políticos y organizaciones que han llamado la atención sobre los vacíos y la instrumentalización de este enfoque como un asunto preocupante en el contexto actual. El primer cuestionamiento es la paradoja de un mundo moderno inundado con más datos e información pública, lo que sin embargo no necesariamente ha conducido a mejorar la calidad de la participación ciudadana en todos los casos. Al respecto, Howard (2010) menciona que las monarquías árabes tienen tasas de adopción de las TIC en el sistema público más rápidas del mundo; sin embargo, gran parte de ellas solamente llegan a temas operativos sin un contenido político de transformación. En América Latina la dualidad es evidente, mientras que países como Colombia, Argentina, Honduras o Brasil han ratificado su compromiso de adhesión al gobierno abierto, al mismo promueven mensajes excluyentes y muestran altos índices de corrupción y violencia.

Los gobiernos han entendido que el potencial ofrecido por los medios *on-line* es de alta calidad para el control de las sociedades. Según datos de la medición de la Sociedad de la Información (2018), el 51,2 % de la población mundial se encuentra en línea. Esto es cerca de 3900 millones de personas. Además, el 92 % cuenta con un celular y acceso a datos, el 60 % tiene internet en el hogar y el 42 % ha realizado al menos una interacción

con los gobiernos a través de medios virtuales. El resultado es la consolidación de oficinas, entidades públicas o empresas contratadas para detectar cualquier tipo de conductas sociales que ponen el peligro “la estabilidad social” y anticiparse a los procesos de participación y la movilización social, cuando considere que atentan contra la apuesta política dominante, encarcelando a los promotores, enviando mensajes tergiversados para desvirtuar su lucha o simplemente generando espacios paralelos de negociación fragmentada que rompen la unidad de la acción.

Otro asunto ampliamente debatido por autores como Norris y Lloyd (2006) es la tensión entre participación sustantiva y la acción individual propuesta por el enfoque del *e-government*. Los gobiernos han comprendido que el elemento digital representa un escenario de oportunidad para disminuir los costos de transacción de la función pública (personal, traslados o incremento en el presupuesto y el costo político), cuando el Estado es interpelado en escenarios presenciales de interacción con la ciudadanía. Así, en los últimos años, bajo el lema de la eficiencia, se ha montado un aparataje *on-line* que simplifica la participación ciudadana, la reduce a un contacto efímero e incierto, la instrumentaliza de acuerdo con los fines de cada régimen y le quita uno de sus principales mecanismos de acción: la capacidad de transformar y generar cambios reales en la vida colectiva. Ello representa un riesgo para el contrapoder ciudadano convertido en acciones fragmentadas de personas que interactúan en una plataforma tecnológica con mayor o menor criterio de debate y votan iniciativas preestablecidas por una entidad o agencia.

Esta visión genera tres consecuencias problemáticas. Primera, los Estados invierten cada vez más recursos en plataformas digitales sin que esto se traduzca en su uso y apropiación por parte de la sociedad. El Informe sobre Datos Abiertos en América Latina y el Caribe 2018, elaborado por el BID, señala que apenas el 28 % de la población ha utilizado plataformas digitales de origen estatal y el 15 % ha realizado algún tipo de actividad en estos espacios. El informe también menciona que la región es una de las más rezagadas en la penetración de información pública e impacto social del uso de redes digitales como parte de los compromisos establecidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En segundo lugar, la baja apropiación de los medios digitales de carácter público como una herramienta de uso social genera una nueva forma de desigualdad social caracterizada por una línea que divide a la ciudadanía conectada y la no conectada, algo incompatible con la calidad de la democracia. Las estadísticas del BID (2017) son contundentes: solo 27 % de la población de Latinoamérica y el Caribe está cubierta por redes 4G, frente a 77 % de los países de la OCDE. La región también enfrenta problemas de

calidad, relacionados con una menor velocidad de las conexiones. Además, los servicios son poco asequibles: 40 % de la población con menos ingresos tendría que dedicar 10 % de las ganancias mensuales frente a 3 % del salario del mismo segmento de población en las naciones de la OCDE.

Por último, con el predominio de la clientelización ciudadana en las plataformas estatales, garantías para la acción ciudadana en el espacio público virtual como la alfabetización tecnológica, el acompañamiento a grupos sociales para mejorar la apropiación de estas herramientas, la pedagogía sobre el uso de datos abiertos como parte de ejercicios de control, vigilancia e incidencia ciudadana, o su integración con ejercicios presenciales, han quedado en el aire o, por lo menos, no son atendidos suficientemente como parte de una oferta pública integral. Esta visión clientelista, se relaciona además con la extensión de oficinas o sistemas de preguntas, quejas o reclamos, presentada como una manifestación del compromiso gubernamental con la apertura a la participación ciudadana. Un contrasentido evidente frente a la concepción de proceso social propia de este concepto.

La participación política mediada por el elemento digital

En los últimos años el mundo ha presenciado la emergencia de la ciberpolítica como espacio de pruebas de partidos y movimientos que utilizan los medios digitales para difundir mensajes, visibilizarse como expresión de poder, articular espacios y tiempos de la acción y emprender nuevos esquemas de relacionamiento con el electorado. En general, el estudio sobre las implicaciones actuales de este fenómeno se ha desagregado en tres componentes: i) su aporte a la revitalización de la política y de los mecanismos de participación democrática tradicional; ii) los esquemas de comunicación; y iii) los resultados ambiguos en la escala de contribución a la calidad de la democracia.

En cuanto al primer tema, una frase común en la mayoría de las democracias actuales es: o los partidos políticos se reinventan o desaparecerán. No es para menos, la desconfianza en las estructuras de representación heredadas de la concepción liberal es cada vez más baja. El Barómetro de las Américas afirma que entre 2005 y 2018, el porcentaje de la población latinoamericana identificada con un partido político bajó del 52 % al 19 %. Los países con mayores ingresos y desarrollo tampoco escapan de este problema. En Estado Unidos, el partido republicano perdió al 28 % de sus seguidores entre 2010 y 2018, y, en Europa, el 68 % de los ciudadanos se encuentran insatisfechos con la estructura partidista actual, según el Informe sobre Democracia de las Naciones Unidas 2018.

En medio de este escenario, el surgimiento de los ciberpartidos o los movimientos políticos ligados a los medios digitales sacudió el espectro internacional con su ingreso a la lucha por la representación ciudadana. Este tipo de expresiones se han presentado como una nueva forma de hacer política, un catalizador de los indignados, los ciudadanos sin partido o simplemente la base social alejada de la agenda pública. Se caracterizan además por utilizar las redes y plataformas digitales para canalizar las ideas, los problemas sociales y la rabia de la población con la democracia. El Movimiento Cinco Estrellas, en Italia, es un ejemplo de ello. En 2010 liderado por un cómico y empresario antiestablecimiento promovió un discurso sin apego a la ideología de izquierda o de derecha e inundó los medios digitales con mensajes de renovación política y de lucha contra la corrupción bajo el lema “que se vayan todos”; lo que le sirvió para “obtener una representación de cuatro concejales en cinco regiones. En 2012 logró elegir cuatro alcaldes siendo el movimiento con mayor votación al conseguir 15 escaños de 90 en la Asamblea Regional” (Amórtegui, 2018). En el 2018 ganó las elecciones legislativas por encima de los partidos tradicionales.

En España, Podemos y Barcelona en Comú se consolidaron como expresiones políticas emergentes del movimiento 15M. Podemos, como partido, participó por primera vez en las elecciones para el Parlamento Europeo en 2014, logrando el 7,9 % del total de la votación (el cuarto más votado) y cinco escaños. Además, en las elecciones generales de 2015 y 2016 obtuvo el 12 % y 13 % del apoyo electoral, y 42 y 43 escaños, respectivamente; en 2019 mantuvo esta misma representación. Barcelona en Comú surgió en 2014 para participar en las elecciones municipales de mayo de 2015, con Ada Colau a la cabeza, una de las fundadoras de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH). Obtuvo el 25 % de los votos y ganó el Ayuntamiento de Barcelona (Amórtegui, 2018).

América Latina también ha sido testigo de los movimientos políticos surgidos en la red. La Wikipolítica en México, el Partido de la Red en Argentina, Muitas y la Bancada Activista en Brasil son algunos ejemplos de visibilidad en los escenarios de poder con mensajes y formas de comunicación irreverentes en el escenario virtual dirigidos a los sectores excluidos de la acción pública, los barrios periféricos o las zonas con mayores problemas de violencia. Aunque no tienen el alcance de las experiencias europeas en materia de votación y escaños en los escenarios legislativos, han alcanzado visibilidad como actores de representación social y de control ciudadano con capacidad de movilizar a sus seguidores para presionar cambios en las acciones de los gobiernos.

El hecho importante de las cifras mencionadas es la conformación de una estructura híbrida en los procesos políticos, en la que sigue siendo importante el trabajo con

distintos grupos de interés mediante conversaciones y diálogos presenciales como parte de la apropiación de agendas desde el reconocimiento, la redistribución del poder y la mejora de la representación, pero complementado con un esquema de comunicaciones *on-line* para difundir información y acaparar la atención de una audiencia multitudinaria. Este sistema híbrido es

[...] un sistema interconectado e interdependiente en el que lo digital dialoga continuamente con el cara a cara en la calle y viceversa, en una era donde la sociedad está buscando nuevos contenidos y formas de diálogo entre los ciudadanos y las instituciones políticas. (Díaz, 2018)

Otro asunto es la construcción de opinión pública como manifestación preponderante de la democracia mediada por los medios digitales. En este caso, las redes y plataformas *on-line* funcionan como instrumentos plebiscitarios que, independientemente de los debates y las discusiones sobre el quiebre de los procesos de representación tradicional, mueven la acción de los partidos dependiendo de la coyuntura o las preferencias de los seguidores. Así, en 2019, el candidato Jair Bolsonaro interpretó una encuesta en Facebook con más de un millón de respuestas a favor del porte de armas como una expresión de la sociedad que exigía el derecho a protegerse de la violencia. En Venezuela, el comandante Chávez planteó que los cerca de cuatro millones de afiliaciones a su cuenta de Twitter eran un respaldo explícito a su proyecto político socialista, mientras en Estado Unidos el entonces precandidato Donald Trump consideró que el respaldado de 2,5 millones de interacciones positivas en Facebook era suficiente para legitimar su propuesta de mano dura contra la inmigración como principal bandera de gobierno.

Poco a poco, la figura de las organizaciones de intermediación política ha sido sustituida por otras figuras vinculadas al mundo *on-line*. Comunicación electoral, influenciadores, marketing político son algunos de los términos que tienen mayor aceptación como intérpretes de las tendencias sociales. Este hecho ha generado un nuevo modelo de relaciones entre representantes y representados. A diferencia del esquema tradicional concebido como una estructura que aleja el sistema político de su entorno, hoy

[...] abunda la figura del (hombre común), con preocupaciones idénticas a las de los ciudadanos, disponibles para escucharlos, incluso haciendo visible los aspectos más personales, acudiendo a historias de vida, sus sufrimientos, poniendo a la compasión y a la empatía como protagonistas del *lazo* representativo. (Zeifer, 2016)

La implementación de los procesos de comunicación política y el fomento de la democracia presenta dos caras diametralmente opuestas: por un lado, se habla de la innovación de mensajes frescos, con capacidad de llegar a públicos específicos y de movilizar a la ciudadanía. Barak Obama fue el primer aspirante a la presidencia en la historia reciente de los Estados Unidos que lanzó su candidatura en dos sitios web: *barackobama.com*, y *my.barackobama.com*. Esta experiencia significó un punto de quiebre en materia de medios digitales como escenarios para la difusión de discursos masivos, que ha sido replicada en cientos de elecciones nacionales y subnacionales.

Sin embargo, las herramientas tecnológicas también son usadas para tergiversar la realidad o manipular actores. La manipulación es diversa: programas de software con mensajes automáticos (*bots*), noticias falsas en la red (*fake news*); mensajes que difunden imágenes o discursos fragmentados de opositores políticos, o estrategias dirigidas a públicos específicos con el objetivo de incidir en su votación sobre temas o asuntos de interés particular. Las falsas pruebas de armas de destrucción masiva en Irak para justificar la invasión estadounidense fue el primer escenario de pruebas de la cibermentira. Más recientemente, se comprobó que los promotores del *brex*it utilizaron las redes sociales y programas informáticos para inclinar la balanza de los adultos mayores y la población con menor educación. Estos grupos fueron bombardeados con imágenes y frases cortas que promocionaban los beneficios económicos para el Reino Unido si se separaba del bloque europeo y, además, relacionaban el aumento de los delitos, los problemas sanitarios y la reducción de los subsidios estatales con la inmigración. En Latinoamérica, fue extensa la divulgación de cadenas de WhatsApp para inducir el voto ciudadano en Argentina, Chile, Brasil y Colombia, con la supuesta amenaza del socialismo del siglo XXI.

Un aspecto adicional es el uso de los medios digitales para promover la entrada en escena de liderazgos políticos que, tras su representación como anti-establecimiento, esconden una nueva forma de autoritarismo abiertamente contrario al Estado de Derecho. Varios casos ilustran esta puesta en escena. En Hungría, Viktor Orban y su partido Fidesz, se autoproclamaron como defensores de Europa ante la inmigración musulmana. Su apuesta fue divulgada masivamente en las redes sociales alcanzando el millón de seguidores en Facebook y más de 600 000 interacciones en Twitter. En estos medios digitales también se ha difundido su profundo rechazo a la libertad de expresión, el sistema electoral húngaro y a los centros académicos, a los que acusa de propagar la ideología capitalista.

El caso de Estados Unidos es particular: Trump, contra todos pronósticos, ganó la nominación del partido republicano y se impuso a los demócratas. Aquí, las redes

sociales como Facebook y Twitter desempeñaron un papel decisivo en tres campos: presentaron al empresario exitoso con capacidad de aplicar sus tácticas gerenciales para hacer a América grande de nuevo; de ahí su lema “Make America Great Again”; además, sirvieron como estrategia de escape ante las continuas frases desobligantes contra las mujeres y las minorías, focalizando su acción en sectores empresariales, movimientos ultraderechistas, habitantes de las zonas empobrecidas y comunidades blancas contrarias al multiculturalismo. Por último, la compañía Cambridge Analítica proporcionó a su campaña datos sobre las preferencias y cuentas de millones de usuarios de Facebook para adaptar mensajes y bots con información política.

Más recientemente, en España el movimiento VOX se presentó como un brazo extremo del Partido Popular que añora la época del franquismo y rechaza la autonomía regional, el independentismo catalán, la inmigración, los derechos de las mujeres y la dependencia del parlamento europeo. En un país profundamente dividido sobre estos temas, el mensaje irreverente y sin cortapisas en Facebook y Twitter permitió a VOX irrumpir en el senado como la quinta fuerza partidista, con 24 escaños y cerca de 2,6 millones de votos.

Esta tendencia también llegó a Latinoamérica. En los últimos años los ejemplos del avance autoritario y su relación con los medios digitales son abundantes. Sin embargo, el caso más sonado es el de Jair Bolsonaro, quién utilizó masivamente Facebook y Twitter para difundir su ideología y descargar su odio contra las minorías, las comunidades étnicas, los temas ambientales y el Partido de los Trabajadores (PT). Adicionalmente, bajo el lema “Brasil por encima de todo. Dios por encima de todos”, difundió mensajes en estas redes sociales relacionados con la venta libre de armas como soporte de las luchas contra la delincuencia, los cambios en el sistema escolar para evitar la ideologías contrarias a la religión, su promesa de retirar al país del Acuerdo de París sobre cambio climático. También defendió el modelo neoliberal y el cierre de fronteras a la migración venezolana. Si bien la elección de Bolsonaro se relaciona con el desgaste del PT y el encarcelamiento de Lula da Silva como principal opositor, el crecimiento de su campaña fue de la mano con su visibilidad en redes sociales, privilegiando el acercamiento a los jóvenes desencantados con el sistema democrático. De esa manera, entre 2016 y 2018 logró más de 4 millones y medio de seguidores en Facebook, 670 000 en Twitter y 612 000 en Instagram.

Otra crítica que se hace a los movimientos y partidos ligados a la ciberpolítica es su carácter voluble e incierto como contrapeso a las estructuras tradicionales de la política. Es el caso del movimiento Quinta Estrella que depende de su líder para sobrevivir. A ello hay que añadir su apego a causas derechistas en contra de la inmigración y la integración

europea, lo que ha sido calificado como una muestra más del populismo en Italia. En Colombia la “ola verde” en las elecciones del 2010, entendida como una manifestación ciberactivista ligada al candidato Antanas Mockus, quedó en su mínima expresión como resultado de los desacuerdos entre sus promotores. En España, el impulso de Podemos se frenó en las elecciones generales de 2019 con una disminución de algo más de un millón de militantes, lo que ha sido catalogado como una voz de alarma para su continuidad.

La movilización social: campo de pruebas del elemento *on-line*

En 2010, el mundo vio como surgía la primavera árabe. Miles de ciudadanos en Túnez, Egipto, Yemen y Libia salieron masivamente a exigir el fin de las dictaduras. Un año más tarde, más de 35 000 personas acamparon en las calles de Madrid para manifestarse en contra del bipartidismo, la monarquía parlamentaria y el poder financiero de los bancos, generando un movimiento social conocido como 15M (15 de Mayo). Luego, en 2015, la misma escena se repitió en Argentina, bajo la iniciativa #NiUnaMenos: cerca de un millón de personas y colectivos en 240 ciudades exigían medidas efectivas para frenar la violencia de género y el feminicidio.

Todas esas movilizaciones tienen en común el uso de las redes sociales como plataformas de acción. En el primer caso, ante la ausencia de la libertad de prensa e información, Facebook fue una caja de resonancia con noticias permanentes sobre la toma de las plazas públicas. Así, a medida que páginas como “6 de abril en apoyo a los trabajadores”, “Todos somos Khaled Said” o “Egipto por encima de todos y de todas” difundían imágenes de la represión a las protestas, alcanzando cifras de 480 000 seguidores, más personas salían a la calle, convirtiéndose en una masa difícil de contener. En el movimiento 15M, los *hashtags* #NoLesVotes, #DemocraciarealYa y #15M obtuvieron 581 749 mensajes en Twitter, provenientes de 87 569 usuarios que alentaban a los marchantes a continuar la movilización (gráfico 13.2). En Argentina, los *hashtags* #NiUnaMenos y #VivasNos-Queremos fueron replicados por celebridades y colectivos feministas, generando como resultado un deber moral de salir a reclamar los derechos de las mujeres.

En la primavera árabe, los espacios de decisión y orientación liderados por laicos, religiosos, agentes del Estado o asambleas vieron cómo los jóvenes condujeron las concentraciones como un símbolo de cambio. En Egipto,

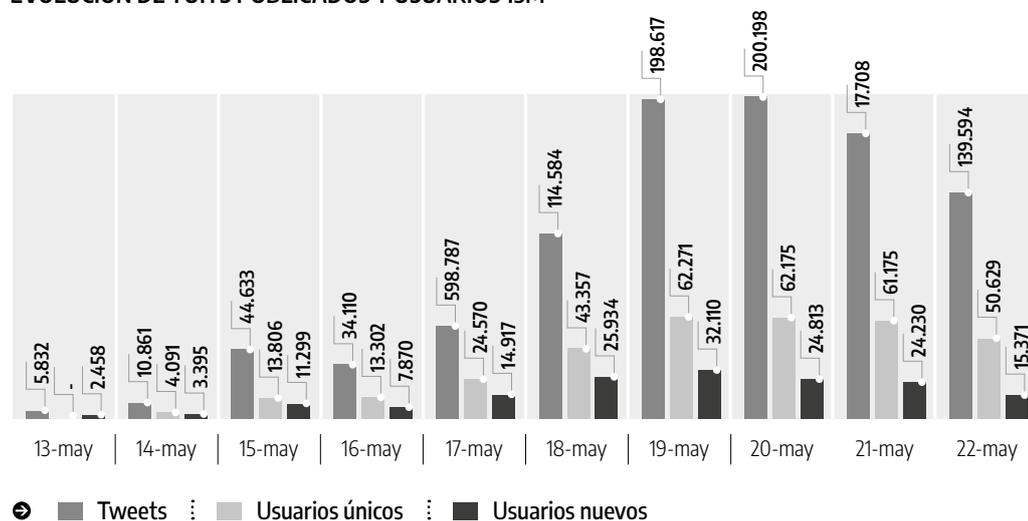
[...] las mujeres llegaron solas a la Plaza Tahrir de El Cairo para pasar la noche en ese lugar, motivadas por un mensaje previo publicado en YouTube de Asmaana

Mahfouz, líder de la Coalición Jóvenes Revolucionarios, que decía: “Yo, soy solo una chica y voy a ir a la plaza Tahrir y pienso llevar conmigo una banderola donde se leerán mis demandas, y quizá la gente sabrá hacer lo mismo”. (Roque, 2015)

En España, los ni-nis (ni trabajan-ni estudian), profesionales, jóvenes, jubilados, deudores de hipotecas, mujeres, líderes y lideresas de todo tipo de asociaciones se incorporaron a las manifestaciones del 15M, unidas por una pequeña asociación incipiente para la época, denominada Democracia Real Ya. En Argentina la convocatoria fue liderada por mujeres periodistas que no necesariamente tenían contacto con organizaciones feministas o con grupos defensores de derechos humanos:

El 11 de mayo de 2015, ante la noticia sobre de un feminicidio, la comunicadora Marcela Ojeda se preguntó en su cuenta de Twitter: “Actrices, políticas, artistas, empresarias, referentes sociales mujeres, ¿no vamos a levantar la voz? NOS ESTÁN MATANDO”. Ese fue el origen de la convocatoria a la movilización, a la que rápidamente fueron respondiendo en las redes diferentes actores. (Annunziata, 2019)

GRÁFICO 13.2
EVOLUCIÓN DE TUIITS PUBLICADOS Y USUARIOS 15M



FUENTE: www.barrilblog.com (2011).

En esta plataforma virtual se estableció el 3 de junio como el día clave para salir a marchar bajo el lema #NiUnaMenos.

Otro aspecto interesante es el papel de la singularidad como elemento clave de la movilización. No hay un plan previo o una ruta definida de acción, tampoco existe un análisis sobre las fases siguientes de trabajo; lo que importa es encontrarse en el espacio público, reconocerse como parte de una coyuntura más amplia, aprovechar los bajos costos de las redes sociales para visibilizarse y construir sobre la marcha la lógica discursiva y las formas prácticas de articulación que escapan en muchas ocasiones a las expectativas de los impulsores iniciales. Los manifestantes en Túnez inicialmente pedían el aumento de salarios para enfrentar la crisis económica del país y, luego, la consigna cambió a la exigencia de la salida del dictador Ben Alí, luego de que este minimizara el efecto de las protestas. En ese momento, no se esperaba que las redes sociales con más de 2,5 millones de personas conectadas a Facebook fueran suficiente para extender la acción a los demás países del mundo árabe. En España, la concentración en la Plaza de Madrid permitió a las personas reconocerse como los indignados, término que se expandió a prácticamente todos los continentes como muestra de la inconformidad social. Lo mismo sucedió con #NiUnaMenos: su divulgación en Twitter contribuyó a que se acogiera como una estrategia de movilización en Chile, Perú y México como un símbolo de lucha contra la violencia machista.

Además, se destaca la integración *on-line/off-line* como elementos complementarios, no solo en el origen de las movilizaciones, sino también en la construcción de mensajes y los procesos organizativos establecidos en las redes sociales que luego son puestos en escena mediante la acción presencial, llegando a determinar incluso los formas de comunicar en el terreno. En el caso de la primavera árabe, en Facebook se organizaron comités para articular las marchas y para comunicarse con otros grupos en el exterior. En estos espacios se compartían experiencias, formas de actuar, se generaron ruedas de prensa y se divulgaron estrategias para escapar a la represión estatal. En España, los *hashtags* creados funcionaron como plataforma para la articulación de los colectivos pro-movilización, encargados de determinar la logística y la ruta de las concentraciones. En el caso de #NiUnaMenos, más de 8000 personas discutieron los eslóganes de las marchas, la canción oficial, los puntos de encuentro y las responsabilidades en la protección de las personas que salieron a protestar. Como elemento innovador, se incursionó en Instagram para publicar fotos de violencia contra las mujeres, mensajes y videos de personalidades invitando a unirse a esta causa.

Estas experiencias consideradas como las precursoras, han sido la fuente de aprendizajes para otras movilizaciones en los últimos años. El gasolinazo en México (2017) y los chalecos amarillos en Francia (2018) han demostrado las posibilidades ilimitadas de las redes sociales como instrumento para mantener el clima de indignación en un estado de latencia mayor o menor, según el país y la época. Una indignación que vehicula de forma más o menos explícita el rechazo al sistema económico y político imperante, exigiendo un cambio radical (Romero, 2019), pero en un escalón más alto. En efecto, los dos casos mencionados tienen en común su capacidad de congregarse un número mayor de personas por más tiempo. En Francia, a las protestas han asistido más de 500 000 personas por varios fines de semana. El gasolinazo reunió a cerca de 700 000 manifestantes en 14 Estados durante una semana.

Es así como las movilizaciones han acudido a las redes sociales para integrar a la protesta a sectores no convocados inicialmente. El gasolinazo recibió el apoyo de estudiantes, profesionales de la salud, partidos políticos, asociaciones de consumidores, entre otros, ampliando su radio de acción y su impacto mediático. Las redes también sirvieron como un escenario de pedagogía y de rendición de cuentas. En Facebook, Twitter y plataformas virtuales, diariamente circulaban videos, comunicados y mensajes explicando las implicaciones del recorte en el presupuesto público o la seguridad social, aumentando con ello el apoyo social. En estos medios también se informaba el resultado de las discusiones realizadas entre los representantes de la movilización y los emisarios de los gobiernos. La ciudadanía estaba enterada del paso a paso, las posiciones y el resultado final. Fue un informe en vivo que generó como resultado el acompañamiento masivo de la sociedad.

Con ello, se ha reabierto el debate sobre la legitimidad de la violencia para lograr fines políticos. Ello justifica la quema de vehículos, los desmanes y los saqueos como una forma de hacerse visibles, responder a los ataques policiales y ampliar su nivel de convocatoria. Lo interesante ha sido el apoyo mayoritario de las sociedades a estas prácticas, en gran parte gracias a los mensajes y videos publicados en redes sociales que explican la necesidad de protestar bajo todas las formas posibles. Así, el *hashtag* #ArdeParis mostraba imágenes de personas volcando vehículos de políticos, personas adineradas, las barricadas y las formas de colaboración generadas entre los manifestantes. Esto produjo una solidaridad que alcanzó al 80 % de la población francesa. En México, la marcha del gasolinazo generó saqueos a entidades públicas y privadas, entre ellas la estatal petrolera PEMEX; sin embargo, para la sociedad significó un acto

simbólico de la rabia contra la subida de precios en los combustibles decretada por el gobierno de Enrique Peña Nieto.

El escenario *on-line* también ha servido para innovar. En la actualidad, si bien persiste el esquema clásico de la marcha con pancartas por las principales avenidas de las ciudades, se encuentran nuevos enfoques caracterizados por la capacidad de difusión, la rapidez y las formas artísticas que integran en algunas ocasiones a los transeúntes o los vecinos. En general, se reconocen dos formas de renovación. En las marchas tradicionales, grupos de personas previamente organizadas en internet o presencialmente acuden a las artes para manifestarse: los taxistas en México pintan murales e interpretan canciones populares para expresar su inconformidad; en Argentina, un grupo de mujeres y hombres salen a la calle desnudos como símbolo de “poner el cuerpo”.

La segunda forma se relaciona con los términos *Flash Mob* o *Smart Mob*, *Mailbombing*. En general, son comunidades instantáneas, generalmente iniciadas por una persona desconocida que invita a un lugar para protestar acudiendo a la coreografía, la pintura o la captura de *selfies* que luego se difunden en la red. El lugar de innovación sigue siendo la calle pero su planeación se da en internet. Un ejemplo de ellos se dio en 2004 en España, tras la masacre terrorista del 11-M:

[...] circularon en los móviles mensajes invitando a una concentración silenciosa en la calle Génova de Madrid. A la hora señalada, un millar de personas cortaron el tráfico para desmontar la cobertura del atentado y montarla de nuevo con mensajes contra el Partido Popular. Cuando la policía intentó reaccionar los manifestantes ya se habían dispersado entre la gente. (Arguilés, 2014)

Otro escenario de innovación está en el carácter de la movilización. Hasta hace unos años la reivindicación era la forma extendida de protestar contra una autoridad, gobierno o empresa. Sin embargo, en los últimos años ha ganado terreno la expresividad que busca llamar la atención sobre temas importantes para la ciudadanía sin que necesariamente tenga un actor concreto a quien se dirige el mensaje. El elemento *on-line* entra aquí como herramienta de convocatoria y como instrumento de organizar la acción. Entre los casos más significativos se encuentran la huelga general por el clima, que convocó en 2019 cerca de 20 millones de personas en cien ciudades del mundo; en el mismo año, 5 millones de mujeres en 104 países decidieron salir a manifestarse contra la desigualdad económica y el feminicidio en un movimiento mundial conocido como 8-M; y el apagón mundial por el planeta. Esta fue una invitación de WWF por redes

sociales y medios de comunicación a apagar la luz durante una hora el 30 de marzo para incentivar la conciencia sobre la reducción del consumo energético.

Otra cuestión es la contribución de las movilizaciones vía redes sociales a la democratización de la sociedad. La respuesta pasa por entender que las acciones participativas no son simplemente acciones espontáneas o momentos de indignación sin antecedentes y momentos previos. Así, para entender la primavera árabe es necesario remontarse varios años antes del 2011, cuando se produjeron protestas, como la revolución del pan en los años ochenta, que configuraron un movimiento social inconforme en crecimiento. Ello, sumado a la crisis económica y al desgaste de los regímenes autoritarios, configuró una bomba de tiempo que finalmente estalló.

En España, aunque los actores participantes del 15M son difíciles de caracterizar, se relacionan con colectivos que previamente habían participado en marchas contra la corrupción y la debilidad del bipartidismo español. Incluso, “meses antes habían aparecido movimientos como Juventud sin futuro o No les votes, y con algo más de antigüedad existían la Plataforma de Afectados por la Hipoteca y Anonymous” (Pauné *et al.*, 2016). En Argentina, #NiUnaMenos es el resultado de la indignación con el feminicidio, el trabajo previo de escritoras, periodistas, familiares y organizaciones que avivaron el debate sobre este problema en los medios digitales y en escenarios presenciales y un año electoral que obligaba a actores de la política a declararse a favor de la manifestación en redes sociales y a acudir a la calle. La originalidad de la marcha estuvo en unir a estos actores disgregados y ponerlos en un escenario bajo un lema y unas demandas específicas.

Tampoco se puede separar la acción ciudadana de su relación con la lucha por el poder como escenario de mayor alcance con resultados disímiles. En Egipto, luego del derrocamiento de Mubarak, los Hermanos Musulmanes se presentaron como los representantes de la voz ciudadana, integrando a varios jóvenes que lideraron las protestas; sin embargo, su acción en el poder siguió los mismos parámetros del régimen dictatorial, ahogando las expectativas de democracia real. En España, el 15M, independientemente de su origen y de sus intenciones, surgió de un déficit democrático que “intentó suplir generando y articulando mecanismos de participación política al margen o paralelos a los institucionales en el marco del proceso electoral” (Sanmartín, 2018). En Latinoamérica, los partidos políticos argentinos de izquierda y el Partido de la Red se declararon herederos del legado promovido por #NiUnaMenos, como una táctica instrumentalista en un ambiente electoral.

A diferencia de los procesos tradicionales, la movilización por vía digital, dado su carácter coyuntural, esporádico o mediático, tiende a concentrarse en resultados

inmediatos, medidos como el logro de la respuesta de la autoridad, la transformación de la agenda pública para dar voz a los sectores despojados o el cambio de decisiones políticas. Su valor está en ofrecer un campo de acción amplio para la continuidad de las demandas a través de los procesos participativos de mayor alcance. Así, el valor del 15M es haberse convertido en un espacio solidario que, si bien fue momentáneo, generó un sentido de acción ciudadana que estaba allí como un deber moral y social de cambiar el sistema político español. Otro valor de este movimiento es que logró incluir en la agenda pública temas que no estaban o permanecían ocultos: la reforma al sistema electoral, la disminución de las prebendas ofrecidas a los partidos y círculos del poder, el control de los abusos cometidos por la banca y la transparencia en las decisiones públicas.

En México, la marcha del gasolinazo, si bien no generó los resultados en la baja de los costos en los combustibles, tuvo efectos políticos ampliamente divulgados. En primer lugar, visibilizó la acción del Gobierno de criminalizar la protesta y configuró un punto de quiebre en el crecimiento del respaldo social a Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y su partido MORENA, que derivó finalmente en su elección como presidente de México. #NiUnaMenos, por su parte, presenta resultados más sociales e institucionales que cambios inmediatos. Al convertirse en una expresión internacional, contribuyó a articular una agenda propia de las mujeres y a darle sentido a las organizaciones feministas que han cobrado fuerza en Latinoamérica durante los últimos años. Además, generó mayor conciencia en las mujeres sobre la importancia de denunciar la violencia de género.

Luego de la movilización, la línea telefónica 144 de atención nacional pasó de 1.000 consultas diarias a 13.700, y la línea gratuita (0800) de la ciudad de Buenos Aires triplicó la cantidad de llamados. La Oficina de Violencia Doméstica de la CSJN presentó también un incremento de llamados con pedidos de información sobre casos de femicidios. (Annunziata, 2019)

Las mujeres entendieron que no estaban solas y que tenían el deber moral de contar la verdad de la violencia que estaba silenciada por los valores tradicionales y la ineficiencia del sistema público. En otras palabras, produjo un cambio de mentalidades, acompañada de acciones de participación ciudadana y de continuidad en la movilización de las mujeres como integrantes del espacio público *on-line/offline*.

EL CASO COLOMBIANO. UN CAMINO AÚN POR RECORRER

Este apartado aborda la oferta del Gobierno colombiano en los últimos años para fomentar la participación digital a través de políticas, leyes y la implementación de adecuaciones institucionales. También analiza las prácticas de la participación que utilizan distintos actores en el entorno *on-line*.

Desde la oferta del Estado

En Colombia el abordaje de las TIC por parte del Estado y su relación con la participación ciudadana tiene como antecedente la Ley 72 de 1989, denominada Ley de telecomunicaciones. En esta norma se eleva el papel del Ministerio de las Comunicaciones a ente rector del sector, incorporando como escenario de actuación la ofimática y los servicios informáticos. Establece que las TIC son toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos y sonidos, datos o información de cualquier naturaleza, por hilo, radio, medios visuales u otros sistemas electromagnéticos (artículo 2); y que las telecomunicaciones tienen como objetivo, elevar el nivel y la calidad de vida de la población (artículo 3). Un año más tarde, el Decreto 1901, Estatuto de las Telecomunicaciones, señala que la razón de ser de las TIC es “contribuir a la defensa de la democracia, a la promoción de la participación de los colombianos en la vida de la Nación y la garantía de la dignidad humana y de otros derechos fundamentales, para asegurar la convivencia pacífica” (artículo 3).

La Constitución del 91 indirectamente trató el tema de la participación digital, relacionándola con el derecho de los ciudadanos a informarse utilizando las tecnologías disponibles, y la equiparó a un bien colectivo que contribuye a la igualdad de oportunidades, el control social y la libertad de expresión (artículo 75). Le asignó al Estado la función de formular e implementar políticas, programas y estrategias que garanticen la libre competencia del espectro electromagnético por el cual se transmiten las frecuencias de telecomunicaciones (televisión, internet, telefonía y radio) (artículo 76); y ordenó la creación de un organismo con autonomía presupuestaria y administrativa, encargado de liderar la acción gubernamental en materia de comunicación pública, sin vulnerar las garantías de la sociedad (artículo 77).

Para la época, las expresiones del ciberactivismo todavía no eran materia de debate en el escenario público. Colombia seguía dependiente de la televisión como único medio de información y de comunicación. Hasta ese momento, se entendía que las TIC eran un bien público y, como tal, propiedad del Estado, el cual, a su vez, tenía la potestad de

regular su uso, promover su desarrollo y ejecutar alianzas con actores privados y universidades para ampliar su cobertura. En el campo de la participación, mediada por lo digital, aparte de los elementos discursivos en la normatividad señalada, no se implementó nada en la práctica. Predominaba el componente técnico de la infraestructura, la apertura del espectro y la extensión del internet sobre el abordaje de la acción social *on-line*, por considerar a este último como un asunto alejado de la realidad colombiana. Para corroborarlo, basta con decir que en el plan de desarrollo de César Gaviria, *La revolución pacífica*, apenas se mencionó el tema como una herramienta para fortalecer los procesos educativos.

En el siguiente gobierno, tres hechos contribuyeron a ampliar la banda de medios digitales. En primer lugar, la aparición de la telefonía celular condujo a la promulgación de la Ley 37 de 1993, que reguló su uso. Los postulados internacionales comenzaron a entrar con fuerza en el país como parte del proceso aperturista colombiano. Así, en 1995, el país adhirió a la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), organismo multilateral considerado como el antecedente del gobierno abierto. Aparecieron iniciativas público-privadas que tenían el objetivo de facilitar la conexión de diferentes usuarios. La más importante fue la alianza, en 1997, de varias universidades en torno al proyecto Cet-col (Red Nacional de Ciencia, Educación y Tecnología) que integraba cerca de 16 nodos territoriales al internet. En ese mismo año, Telecom lanzó el primer paquete de conexión para mensajes y códigos de texto en redes sociales y, en 1998, nació la NAP (Network Access Point) para conectar a los gobiernos y ciudadanos de la comunidad andina.

El *Plan Nacional de Desarrollo: Es el tiempo de la gente*, del gobierno de Ernesto Samper, planteó la creación de las Corporaciones de Transferencia de Tecnología con el objetivo de implementar procesos de información en línea con la participación del sector privado, e incluyó un apartado de telecomunicaciones para aumentar la cobertura de los servicios, modernizar su cubrimiento y diversificar la oferta pública de internet. Mediante la Ley 115 de 1994 y la Resolución 2343 de 1996 se adoptó como obligatoria la cátedra de tecnologías virtuales en la educación básica (Rueda y Franco-Avellaneda, 2018). Aquí el tema de la participación digital también fue dejado de lado como un asunto menor que no entraba en la apuesta política del Gobierno. Incluso, en el Conpes 2779 de 1995, que definió lineamientos para ampliar la participación ciudadana, no fue mencionado ni en las acciones públicas priorizadas ni en la concepción del Fondo creado para su fortalecimiento.

Andrés Pastrana abrió la puerta a los medios digitales como parte del sector público. Fue este gobierno el que profundizó el modelo del Estado regulador, garante de los procesos contractuales y generador de condiciones para la libre competencia en el campo de las TIC. En 2001, Colombia firmó el Acuerdo General sobre el Comercio de

Servicios, sus Anexos y su Decisión sobre las Telecomunicaciones mediante la Ley 671, que estableció las bases para la entrada en el mercado de operadores privados encargados de la red y los servicios digitales, vinculó a los ciudadanos como consumidores y aprobó la implementación de salvaguardas para proteger el capital privado, lo que significó años más tarde la privatización de la empresa pública Telecom.

En el plan de desarrollo *Cambio para construir la paz*, el gobierno de Pastrana incluyó la elaboración de la Agenda de Competitividad para poner al país a tono con las tendencias del gobierno electrónico. Ello implicaba educación para los funcionarios, funcionarias y la sociedad civil sobre tecnologías de información; el inicio de los procesos de apertura de datos en la rama ejecutiva para hacer más transparente la gestión pública articulada al Conpes 3248 de 2003; el acercamiento al ciudadano mediado por las TIC; y el apoyo a los municipios para avanzar en la adopción de trámites en línea. Destaca la implementación del programa Computadores para Educar, mediante el Decreto 2324 de noviembre del 2000 y la Directiva Presidencial 02 de 2001 para mejorar la cobertura de sistemas informáticos en las escuelas y colegios públicos.

Este gobierno fue el primero en pasar del discurso a los hechos en la dimensión participativa de los medios digitales. En particular, produjo varias directivas presidenciales que obligaban a implementar procedimientos y estrategias para brindar información a la ciudadanía. También fueron puestos en marcha algunos modelos pedagógicos para facilitar el control social a la gestión pública a través de las TIC; el Gobierno diseñó programas de colaboración social para identificar trámites inoficiosos, así como dos portales oficiales de transparencia: El Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas de Gobierno (Sigob) y el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (Sigep); mediante el Decreto 899 de 1999 definió el acceso universal a las telecomunicaciones como “la facilidad que tiene la población de acceder a servicios de telecomunicaciones a una distancia aceptable con respecto a los hogares”.

Un último elemento importante de la administración Pastrana fue la puesta en marcha del Programa Compartel de Telecomunicaciones Sociales en 1999 para cubrir los territorios rurales con telefonía. Un año más tarde esta iniciativa se extendió a la internet, mediante la dotación de Centros Comunitarios de Acceso a Internet (CACI) en los municipios con equipos y conexiones para que las comunidades navegaran en plataformas de uso libre, y6 con la posibilidad de realizar trámites en línea, enterarse de los programas públicos y solicitar información o adecuaciones a las iniciativas implementadas por entidades del Gobierno nacional. A fines de ese año había en Colombia 670 puntos Compartel, antecedente de estrategias posteriores, como Vive Digital (cuadro 13.3).

CUADRO 13.3
INDICADORES INFRAESTRUCTURA AGENDA DE COMPETITIVIDAD. CONPES 3072 DE 2000

	INFRAESTRUCTURA DE INFORMACIÓN	INFRAESTRUCTURA COMPUTACIONAL	INFRAESTRUCTURA SOCIAL
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> • Líneas telefónicas per cápita. • Aparatos de radio per cápita. • Aparatos de televisión per cápita. • Aparatos de fax per cápita. • Teléfonos celulares per cápita. • Cubrimiento televisión cable-satelital. • Costo de una llamada local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Computadores per cápita. • Computadores adquiridos – hogares. • Computadores adquiridos – gobierno, comercio. • Porcentaje de computadores conectados a una red. • Inversión en <i>hardware</i> y <i>software</i>. • Usuarios de internet – hogares. • Usuarios de internet – comercio. • Usuarios de internet – educación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de escolaridad – bachillerato. • Grado de escolaridad – universidad. • Libertad de prensa. • Libertad civil. • Penetración prensa escrita.

FUENTE: DNP (2000)..

Con el cambio de siglo, ni Uribe ni Santos se preocuparon por agregar a la agenda pública la discusión sobre las diferentes expresiones de participación digital en crecimiento; los pocos avances se gestaron más por reacción que por convicción, cuando fue necesario hacerle frente al ciberactivismo como herramienta de opinión pública. Uribe concibió la participación digital como un campo de pruebas para abrir datos e información en múltiples escenarios de la gestión gubernamental y como herramienta para instrumentalizar la acción social. Santos, por su parte, articuló el tema a la estrategia de buen gobierno y a la adopción de estándares internacionales de transparencia.

Durante el primer gobierno de Uribe la participación digital fue entendida simplemente como la capacidad que tienen los ciudadanos de acceder a la información pública bajo el principio de la transparencia. No interesaba promover herramientas on-line para mejorar el diálogo ciudadanía-sistema político. Menos aún, fortalecer la incidencia efectiva en las políticas públicas. Bajo este enfoque priorizó tres aspectos en el Plan de Desarrollo: ampliar el acceso de la ciudadanía a internet; profundizar el uso de herramientas virtuales para hacer más eficiente la acción pública; y crear plataformas y portales digitales. Además, acogió tres estrategias relacionadas con la Agenda de Conectividad, heredada de la administración Pastrana: a) infraestructura de la información, b) infraestructura computacional, e c) infraestructura social, con el objetivo de incrementar la capacidad de la población para acceder y usar eficientemente información oficial.

Estas estrategias demuestran el enfoque adoptado. Se partió del supuesto de que la digitalización del sector público reduce los costos en la producción y manejo de la producción de información estatal. En el sector privado, el objetivo era aligerar los trámites que realizan las empresas ante las entidades de gobierno. Por último, la digitalización y publicación en línea de los datos de carácter público es concebida como un medio para reducir el desgaste de interactuar con la ciudadanía en escenarios presenciales (tiempo, desplazamiento, dinero, entre otros).

La prioridad entonces fue aumentar el número de suscriptores de internet, que pasaron de 1,5 millones a 6,7 millones entre el 2000 y el 2004. Además, en el 2002 el país inició la transición hacia la banda ancha con el propósito de mejorar la conexión y la velocidad de navegación. Al año siguiente fue liquidada la empresa Telecom y se abrió el espectro electromagnético a operadores privados. También fue promulgada la Ley 850 de 2003 (Ley de veedurías), que estableció el derecho de los ciudadanos que ejecutan labores de control social a contar con información del Estado escrita o puesta en plataformas de información. Otra ley importante fue la 962 del 2005, que determinó la incorporación de las TIC en la reducción de trámites públicos.

Los consejos comunitarios, como ya se analizó en otros capítulos de este estudio, fueron los escenarios predilectos para el encuentro con autoridades territoriales y comunidades. Hasta el 2006, habían sido realizados algo más de 120 en diferentes regiones. La presidencia hacía seguimiento a los compromisos establecidos, mediante una plataforma virtual. Los demás espacios participativos quedaron a la deriva, sin interlocutor en el Gobierno nacional. En definitiva, el Gobierno privilegió la visión eficientista de la administración pública y la menor exposición de Uribe en espacios que no estaban bajo su control, como elementos centrales del acercamiento estatal a la ciudadanía.

En el segundo mandato de Uribe, la era digital ya estaba instalada en el país, aunque persistía la brecha de acceso entre las ciudades y la periferia rural. La penetración de la telefonía celular pasó de 10,6 a 64,3 por cada 100 habitantes entre 2002 y 2006. El uso de internet también subió de 4,1 a 11,5 en el mismo periodo. Además, las redes sociales llegaron de manera vertiginosa (cuadro 13.4). En 2007, Facebook ya contaba con 100 000 usuarios en el territorio nacional y, en 2008, Twitter tenía cerca de 3000 personas registradas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, la orientación de las políticas en materia de participación digital se enfocó en dos campos: continuar la ampliación del acceso ciudadano a las TIC y profundizar el enfoque de gobierno en línea, con una ligera modificación en el discurso, pues ahora se planteaba como herramienta para el control ciudadano a la gestión pública. En el primer caso, se aumentó la participación de los agentes

CUADRO 13.4
PENETRACIÓN DE INTERNET. PAÍSES AMÉRICA LATINA, 2002-2006
(SUSCRIPTORES POR 100 HABITANTES)

PAÍS	2002	2003	2004	2005	2006
Chile	23,8	23,6	27,9	28,9	25,2
Brasil	8,0	9,9	12,0	19,5	22,6
Argentina	10,9	12,0	16,1	17,8	20,9
México	10,7	12,0	13,4	17,4	20,3
Perú	9,0	10,4	11,6	16,4	21,5
Colombia	4,6	6,2	8,5	10,4	14,5
Ecuador	4,1	4,3	4,7	7,3	11,5
Bolivia	3,1	3,5	4,4	5,2	6,2
Total ALC	8,2	9,8	11,6	16,0	18,8

FUENTE: Amézquita (2009).

privados en la provisión de servicios de telecomunicaciones para ensanchar el número de usuarios de internet, de 1,3 millones a 3 millones entre 2007 y 2010 y la cantidad de computadores de 5,8 a 9,4 ordenadores por cada 100 personas. También se propuso la ampliación de la banda ancha en el país y la vinculación de 20 entidades nacionales a la Red de Alta Velocidad del Estado Colombiano (Ravec) y 421 al proyecto Gobierno en Línea Territorial (MinTIC, 2008).

En el segundo caso, las acciones buscaban avanzar en la transición del gobierno abierto al Estado abierto con la inclusión de las tres Ramas del Poder Público (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en los tres niveles territoriales (nacional, departamental y municipal). Entre los programas formulados para este punto estaba la implementación de varios portales con información pública para el ejercicio ciudadano de control social: i) el Sistema Centralizado de Consultas de Información (Pijao) con el propósito de ofrecer información a la ciudadanía sobre investigaciones acerca del lavado de activos; ii) el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop) con datos de las licitaciones públicas de menor cuantía; iii) el Plan Único de Contratación (PUC) y el Sistema Electrónico para la Contratación Pública; iv) el Gobierno en Línea Territorial para vincular a 1046 alcaldías y 32 gobernaciones a la ejecución de estrategias de transparencia en línea.

En materia de control social, el Gobierno, siguiendo los lineamientos internacionales, planteó en el Plan de Desarrollo 2006-2010 que

[...] la apertura de espacios ofrecidos con la implementación del Sistema Nacional de Información y Programa Nacional de Formación Ciudadana en Transparencia y Control Social a la Gestión Pública es la base oficial para para que la ciudadanía organizada y no organizada realice la revisión de datos sobre programas, proyectos e inversión e informe a las entidades del sector público anomalías o malas prácticas. (DNP, 2006)

No fue incluida la posibilidad de retroalimentación ni la vinculación del actor denunciante en los procesos de auditoría, como tampoco la articulación entre el ejercicio de control y los demás procesos participativos.

Tres asuntos adicionales de este gobierno en materia de participación digital. En primer lugar, Uribe fue el primer presidente en hacer uso de las redes sociales y los medios digitales para desestimar y deslegitimar a sus contradictores. Twitter se convirtió en su espacio predilecto de información y extensión de sus programas más controvertidos: red de cooperantes, seguridad democrática, el proceso de justicia y paz, entre otros. Igualmente fue la tribuna en la que realizó ataques a periodistas, líderes sociales y partidos de oposición. Finalmente, se configuró como escenario de poder en el que daba órdenes a los funcionarios, rendía cuentas a la sociedad bajo su lógica de Estado de opinión y exponía su fuerza ante los medios de comunicación tradicional.

En segundo lugar, se expidieron dos normas de importancia. El Decreto 1151 de 2008 y la Ley 1341 de 2009. El primero, ligado al proceso de adhesión de Colombia al AGA, encargó al Ministerio de las Comunicaciones⁴ institucionalizar la política pública de gobierno en línea y definió cinco fases para su implementación. La segunda, reestructuró el aparataje público con la creación del Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones (MinTIC) como entidad encargada de regular las herramientas digitales en Colombia y como autoridad para abrir espacios de participación digital. Por último, Uribe continuó con su apuesta de consejos comunitarios, llegando a más de 300 implementados en sus dos mandatos. En este periodo, la coordinación de los eventos estaba a cargo de la Alta Consejería para las Regiones; el mecanismo digital se ligó a las plataformas



⁴ Hasta el 2008 se denominaba de esa manera y en el 2009 se cambió el nombre a MinTIC.

y los espacios creados de gobierno en línea como escenarios para el seguimiento de los acuerdos. El abordaje de las distintas formas de expresión del ciberactivismo quedó por fuera de la agenda, a pesar de la extensión de las redes sociales como parte de la vida cotidiana de la población y su apropiación como herramienta de participación.

Santos no cambió en mucho el enfoque dado a la participación digital. Las líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 apuntaron a la extensión de la cobertura de hogares con internet, fijando como meta el 50 % de conexión, la amplificación del Programa Vive Digital, como remplazo de Compartel, para llevar a los municipios las TIC; la apuesta de diez cables submarinos, una red de alta velocidad para llegar a todo el territorio nacional y la apertura a la red 4G (DNP, 2014). De manera complementaria, creó incentivos para los operadores privados interesados en el sector de las telecomunicaciones; y definió el apoyo a las entidades de la nación y las autoridades territoriales en la definición de estrategias de aprovechamiento de las nuevas tecnologías para ofrecer servicios a las empresas y la ciudadanía.

En la práctica, las líneas mencionadas se tradujeron en un plan de acción de gobierno abierto para el periodo 2011-2013. El plan contemplaba la gestión efectiva orientada a resultados, la lucha contra la corrupción, el rediseño organizacional de las entidades del Estado y el fortalecimiento de la relación con la sociedad civil, entre otros asuntos (Naser y Ramírez-Alujas, 2014). Hubo cuatro variaciones con respecto a lo implementado por Uribe: la inclusión de un compromiso de MinTIC y el Ministerio de Educación de implementar herramientas para la apropiación social de los medios digitales como instrumentos de control social (capacitación para la acción); la puesta en marcha de indicadores previamente construidos con la sociedad civil para evaluar el alcance y los efectos de la participación ciudadana; la aplicación de pilotos territoriales con planes de acción para ampliar la transparencia, la rendición de cuentas y la incidencia de la población en la gestión pública; y la creación de la Secretaría de Transparencia como organismo encargado de la lucha contra la corrupción y como ente director de la política de gobierno abierto.

Santos mantuvo la estrategia de abrir portales de información para la participación. Entre 2010 y 2014 se fortaleció la plataforma gobierno en línea con espacios de chat, centros de contacto, información de las dependencias del Gobierno y herramientas de consulta para los usuarios. Creó la plataforma Urna de Cristal como un escenario multicanal de participación (internet, televisión, medios telefónicos, Twitter, Facebook, entre otros), inició el piloto de datos abiertos para integrar la información de las entidades gubernamentales y puso en funcionamiento el mapa de regalías para divulgar la

distribución de estos recursos y promover el control social a la ejecución de los proyectos aprobados en el país, así como el portal de transparencia económica adscrito al Ministerio de Hacienda, que divulga datos sobre la gestión del presupuesto nacional.

Fue aprobada la Ley 1474 de 2011, de lucha contra la corrupción, que definió como obligación de las entidades del Gobierno la elaboración de planes anuales contra la corrupción y de atención ciudadana. Además, definió como un derecho y un deber social la participación de la población en la denuncia de hechos ilegales en el manejo de los recursos públicos a través de los medios virtuales disponibles. Por su parte, la Ley 1581 de 2012 reglamentó el uso público y privado de los datos proporcionados por la ciudadanía bajo los principios de protección, seguridad, rectificación e igualdad, y la Ley 1712 de 2014 obligó a las entidades del Estado a adecuar espacios físicos y virtuales para la atención ciudadana y la entrega de información sin necesidad de solicitud previa a los actores interesados en vigilar los programas de inversión realizados por el Gobierno.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 priorizó el aumento de la cobertura en el acceso a medios digitales: 2,5 millones de personas capacitadas en apropiación de las TIC para la gestión de trámites y la participación ciudadana; 27 hogares por cada 100 con conexión a banda ancha, 1000 puntos de wifi en zonas públicas y 47 municipios y áreas metropolitanas conectadas a la red de internet de alta velocidad (cuadro 13.5). Se dio continuidad a la implementación del gobierno abierto como apuesta oficial de buen gobierno bajo cuatro áreas de intervención: aplicaciones, usuarios, infraestructura y servicios, lo que se tradujo en dos planes de acción de gobierno abierto: 2015-2017 y 2017-2019. Este último incluyó la participación más directa de las organizaciones elegidas por los sectores sociales en la definición de los compromisos establecidos por el AGA.

También se estableció la acción ciudadana en la construcción de paz bajo tres enfoques: i) consulta de información y propuestas para la elaboración del acuerdo final con las FARC a través de portales oficiales y la página de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP). En total se recibieron 7658 propuestas (OACP, 2018); ii) la incidencia ciudadana en la implementación del archivo nacional de memoria histórica incorporando herramientas y redes digitales para identificación de actos de violencia y la violación de los derechos humanos cometidos por los actores armados ilegales y la fuerza pública; y iii) el seguimiento en plataformas virtuales a los informes sobre el avance de los programas de paz y los recursos asignados por el Estado y la cooperación internacional.

El máximo logro del segundo gobierno Santos fue la aprobación de la Ley 1757 en 2015, (Ley Estatutaria de Participación), la cual incluye asuntos relacionados con la apropiación social del medio digital: i) la inclusión de medios electrónicos y tecnologías de la

CUADRO 13.5
METAS DE USUARIOS E INFRAESTRUCTURA PLAN DE DESARROLLO 2014-2018

COMPONENTE	PRODUCTO	LÍNEA DE BASE 2014	META 2018
Usuarios	Personas capacitadas en TIC	1 145 000	2 500 000
	Personas sensibilizadas en uso responsable de TIC	600 000	1 485 700
	Nuevas personas capacitadas en el programa Revolución	13 390	604 000
	Descargas de <i>software CoverTIC</i>	100 000	400 000
	Personas teletrabajando en el país	31 553	120 000
Infraestructura	Conexiones a internet banda ancha	9,7	27
	Acceso a internet hogares	46,3 %	63 %
	Acceso a internet mypimes	60,6 %	70 %
	Municipios cobertura tecnológica 4G	51	1115
	Zonas Wi-fi públicas	0	1000
	Kioskos Vive-Digital instalados	5525	7621
	Municipio y áreas no metropolitanas conectados a la red de alta velocidad	0	47
	Cobertura nacional de televisión digital - terrestre y DTH	63 %	100 %

FUENTE: DNP (2014).

comunicación en la discusión de la política pública de participación; ii) la implementación de instrumentos digitales para facilitar la información, el registro de los grupos de interés y la acción de los mecanismos de participación directa; iii) la vinculación de elementos de gobierno en línea en la redición de cuentas y otras formas de control social, relacionados con la entrega de información pública y la implementación de espacios virtuales para el diálogo con la sociedad; y iv) la facultad de personas, movimientos o partidos políticos de solicitar, vía correo electrónico, los proyectos de ley o las leyes aprobadas en las corporaciones legislativas (congreso, consejos municipales y asambleas departamentales).

El Gobierno, ante su desgaste en contener la movilización social, abrió la puerta a la utilización de las herramientas virtuales como instrumento de mediación más eficiente y con menor costo.

Santos priorizó la creación de rutas virtuales para que las entidades públicas convocaran a los ciudadanos a informarse, ser consultados y hacer parte de rendiciones de cuentas de manera digital, utilizando redes sociales y otras estrategias para que elijan los temas a tratar y las preguntas a resolver. (Entrevista funcionario público, agosto de 2019)

Así, la pretendida apertura al diálogo y la concertación con la comunidad incluida en los dos planes de desarrollo 2010-2014 y 2014-2018 quedó en una perspectiva instrumental asimétrica ligada al poder de la información y las formas definidas por el Gobierno.

La administración Santos entendió que un país conectado por redes sociales y medios digitales era una ventana de oportunidad para anticiparse a las preferencias de la ciudadanía.

En el sector público podemos realizar un monitoreo constante de las redes sociales para determinar el ambiente político y por supuesto los temas de mayor relevancia para la ciudadanía. Recurrimos al análisis de tendencias en cada red social, artículos de prensa y búsquedas de Google, con la información recopilada se les informa a los funcionarios los asuntos que deben priorizar y la forma de afrontar situaciones difíciles que se pueden presentar. Es una herramienta para controlar y desactivar la inconformidad social. (Entrevista funcionario público, septiembre de 2019)

Como consecuencia de esta política, se redujo la participación a un asunto cuantitativo (*likes*, interacciones, consultas, entre otros) dejando de lado la variable cualitativa en los procesos de toma de decisión, olvidando que la democracia digital implica sostenibilidad, requiere diálogo, cultura política y ampliación de los espacios para favorecer la cercanía y el trabajo colaborativo entre el Gobierno y la ciudadanía. En esa perspectiva, la sociedad quedó relegada a la categoría de consumidor que aporta a la elaboración de un producto pero no conoce el diseño final. Es en realidad una participación sin efecto en lo público, que desgasta las estrategias establecidas en todo el esquema de gobierno abierto.

En el primer año de gobierno de Iván Duque dos hechos acapararon la atención de la ciudadanía. La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y la aprobación de la Ley TIC. Para lo primero, se impulsó la creación del portal <https://www.pactoporcolombia.gov.co/> para recibir ideas relacionadas con la formulación del Plan. El DNP informó a finales

de año que en esta herramienta virtual 15 000 ciudadanos aportaron 2500 propuestas, de las cuales 873 quedaron en el documento final (DNP, 2018). Lo que no cambió fue el énfasis en los medios digitales, pues se definieron cuatro temas para los cuatro años de gestión: más gobierno abierto en el nivel territorial, la ampliación de los programas de ciberseguridad, la apuesta de ciudades inteligentes y el diseño de un modelo de cofinanciación para extender la conexión de internet en el país.

En cuanto a la Ley TIC, aunque era una iniciativa del gobierno Santos, la polémica se generó con su trámite y finalmente la aprobación por parte del Congreso. Esta norma plantea tres grandes bloques: mayor tiempo de adjudicación del espectro electromagnético a los operadores privados por veinte años, y diez más de prórroga; la creación del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FonTIC), financiado con los aportes de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, con el objetivo de liderar programas de modernización digital; y la eliminación de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y, en su reemplazo, la creación de una Comisión de Regulación de Contenidos, fuertemente criticada por asociaciones, organizaciones y líderes de opinión por la ausencia de información sobre su conformación y por su posible uso por parte del Gobierno nacional para aplicar la censura como práctica oficial.

La ausencia de una mirada integral sobre la participación digital no significa que las comunidades y los actores pierdan iniciativa; por el contrario, el país ha visto cómo en los últimos años han aparecido formas de intervención que incorporan el elemento virtual como instrumento de convocatoria, control social, incidencia y visibilización de grupos y sectores poblacionales. Es esta la materia del siguiente apartado.

Las prácticas ciudadanas

Cada vez más personas y organizaciones acuden a la participación digital para visibilizarse, expresarse, compartir contenidos o incidir en los asuntos públicos, configurando un escenario de actuación social con distintas variaciones en el grado de implicación y en los resultados alcanzados. A pesar de la evolución que ha tenido, aún es un espacio difuso y sin información suficiente para entender de manera profunda su aporte a la democracia y su relación con las lógicas de participación presencial. ¿Qué tipo de actores acuden a la participación digital? ¿Por qué escogen esta opción? ¿Cuáles son los efectos de su acción?

Los ciberciudadanos. Varios tipos de implicación

Existen dos tipos de actores que acuden a la participación digital en Colombia (cuadro 13.6). Los ciberactivistas sin fundamento, lúdicos y expresivos agregados en la categoría de la acción banal. Intervienen en la agenda pública sin mostrar posiciones firmes, como un antídoto para el extremismo vigente en la democracia actual. También buscan, sin planearlo, liberar a las sociedades de la formalidad del discurso gubernamental con la inclusión de la sátira, la irreverencia o la imagen con contenidos llamativos, alejados de los procesos convencionales. Y comparten la idea de que, en algunos casos, la publicación de contenidos contrarios a la ideología o las visiones contrarias estimula la controversia, el debate social y el conflicto como una expresión de la lucha por el poder. Sin embargo, su implicación apenas llegaría a un activismo de bajo rango, generalmente incompatible con las vías institucionales de la participación y la incidencia política determinante.

Otros son los ciudadanos implicados, partidistas y sociales. En este caso, existe mayor compromiso y eficacia en la canalización de las demandas. Sin embargo, su cercanía a la formalidad de la participación hace que su despliegue sea menos efectivo que el anterior. Usualmente, son acciones jerárquicas de partidos políticos, militantes, organizaciones o movimientos que trasladan a la red su ejercicio participativo. Hay mayor conciencia sobre la profundidad del mensaje, la población a la que se quiere llegar y la combinación de canales web y redes sociales para favorecer la comunicación con la ciudadanía.

En ambos casos, se trata de personas principalmente entre los 18 y 44 años, jóvenes y adultos jóvenes que han encontrado en las herramientas digitales como páginas web, plataformas, foros, blogs, aplicaciones móviles, redes sociales una relación más cercana, directa y fácil con la administración. El hecho importante es que a medida que aumenta la desconfianza ciudadana en las entidades públicas, mayor es el avance de la participación digital. Según el Barómetro de las Américas Colombia, en su reporte de 2016, la mayoría de los colombianos no creen en las instituciones que dirigen el poder estatal a nivel nacional y local (presidente, Congreso, sistema judicial y alcaldías), ni en las entidades que permiten su elección popular (partidos políticos y elecciones), ni en aquellas que pueden servir de intermediarias entre dichas instituciones y la sociedad civil (medios de comunicación), pues muchos se han visto implicados en casos de corrupción. La percepción de corrupción en el sector público en Colombia aumenta según el índice de percepción de corrupción (IPC) 2018, de Transparencia Internacional, pues el país cae de 37 a 36 puntos sobre 100 y desciende del puesto 96 al 99 entre 180 países.

En este escenario, un aspecto a favor del medio digital es la idea de que reduce las limitaciones que los mismos ciudadanos miran como principales barreras para participar

CUADRO 13.6
TIPOLOGÍA DE CIBERACTIVISTAS EN COLOMBIA

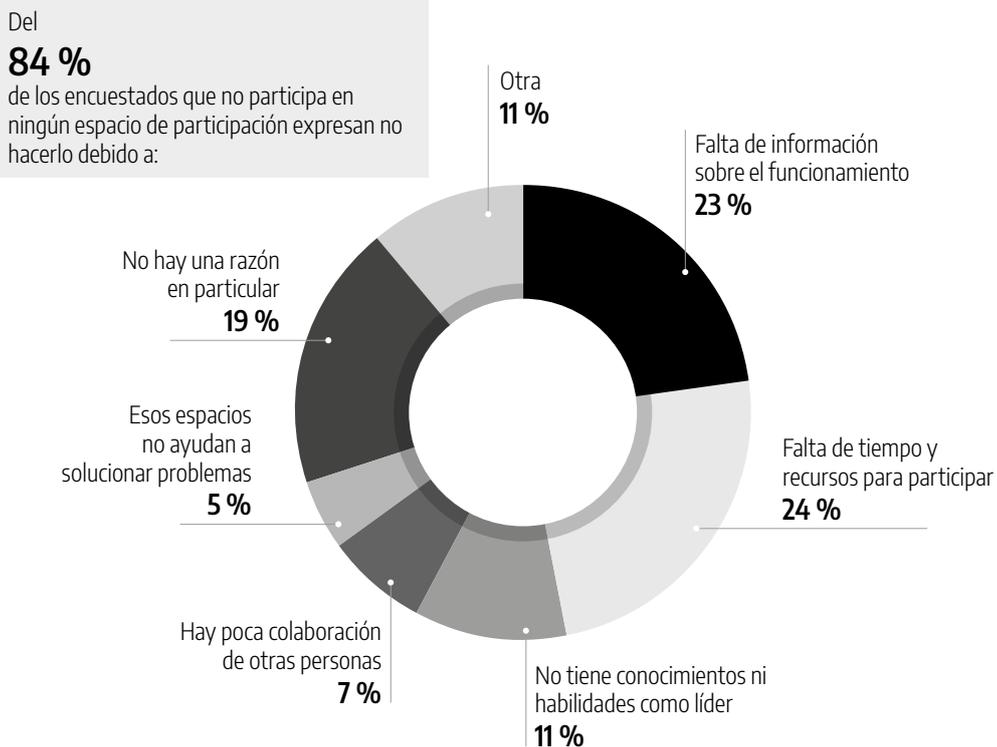
TIPO DE CIBERACTIVISTA	COMPROMISO	
	-	+
Ciberactivistas sin fundamento	Banalización suprema	Reenvío automático de mensajes y material multimedia sin cuestionar el origen o el contenido. No tienen ningún vínculo con el contenido que comparten.
Ciberactivistas lúdicos	Bajo grado de banalización Prácticas políticas ligadas al entretenimiento	Producen o reenvían contenido multimedia en sátiras y parodias sobre información, mensajes u hechos políticos. Lo hacen más por aburrimiento o entretenimiento. Procuran evitar la controversia por lo que lo comparten a gente con afinidad ideológica, o a su círculo cercano.
Ciberactivistas provocadores	Conflicto con diferentes ideologías	Envían mensajes a personas con ideologías diferentes con el fin de molestar, irritar, ofender y generar controversias.
Ciberactivistas expresivos	Militancia estética	Expresan su opinión en blogs o foros sin estar vinculados a ningún partido político u organización, actúan de manera independiente y movidos por el deseo de expresar sus puntos de vista.
Ciberactivistas implicados	Implicación sin pertenencia o afiliación a un partido u organización	Afinidad a un partido político u organización sin ser miembros. Confían en estos y promueven su afinidad o fidelidad a las personas, con el fin de movilizarlas.
Cibermilitantes partidarios	Afiliación a partidos u organización política o social	Miembros de un partido u organización. Responden a las normas de participación política convencional y clásica.
Ciberactivistas sociales	Pertenencia a movimientos sociales, con participación esporádica	Forman parte de un movimiento social, en donde combinan acciones en línea y en las calles, procuran tener continuidad.

FUENTE: adaptado de Sampedro, Sánchez y Campos (2014).

(gráfico 13.3). Según la encuesta de participación de la Fundación Foro Nacional por Colombia (2018) el 84 % de los ciudadanos encuestados manifestaron no haber participado en ningún espacio de participación presencial. De este total, el 24,1 % no lo hace por falta de tiempo y el 22,6 % no tiene acceso a información sobre el funcionamiento de estos espacios. Por el contrario, el escenario *on-line* ofrece a cualquier persona la oportunidad de vincularse al escenario público, a cualquier hora y lugar, sin que ello implique mayor costo o esfuerzo.

Una de las consecuencias de la baja participación presencial es el volcamiento de la ciudadanía hacia plataformas de peticiones para defender sus causas, exigir cambios y ser escuchados por el Estado. El sitio más utilizado es Change.org. Esta iniciativa cuenta

GRÁFICO 13.3
RAZONES POR LAS QUE NO PARTICIPAN LOS CIUDADANOS ENCUESTADOS



FUENTE: Foro Encuesta sobre participación ciudadana (2018).

con cerca de 1,6 millones de usuarios registrados en Colombia y algo más de 1,1 millones de firmas digitales a 2018. Entre las principales peticiones lideradas están el retiro de Uribe de la política con 530 000 firmas; el rechazo al nombramiento del exprocurador Alejandro Ordóñez como embajador ante la ONU (254 000); la reducción del salario de los congresistas (143 000 apoyos); aprobar la ley contra el maltrato animal (132 000); y la revocatoria del licenciamiento petrolero en Caño Cristales, con 40 000 apoyos.

Avaaz también está presente en el país. En este caso, la acción se ha concentrado en dos temas de la agenda pública: la construcción de paz y el medio ambiente. Sobre el primero, el tema “Digamos sí a la Paz” registró 18 000 firmas de apoyo, y asuntos como “No al fracking en Colombia” alcanzó 42 000 firmas. Aquí, la estrategia ha sido solicitar a un número amplio de personas por correo la adhesión a las campañas y su visibilización en redes sociales, paginas oficiales y medios de comunicación para presionar la repuesta del Gobierno. Otra plataforma es Causas Ciudadanas, herramienta creada por el Ministerio del Interior, que permite a la ciudadanía hacer peticiones sobre diferentes temas de la agenda pública a través de Facebook, Twitter, Instagram y Change.org. “Si la causa suma más de 20 000 me gusta o firmas en cualquiera de las redes mencionadas, un equipo del Ministerio se compromete a visibilizarlas y apoyarlas en el trámite” (Caracol Radio, 2018), siempre que cumplan tres requisitos: que se relacionen con derechos de amplio alcance; que se sea una función específica del Estado; y que no vaya en contravía de la Constitución. Entre los asuntos movilizados en este portal están la exigencia de una política antidiscriminación, la ley contra el maltrato animal y la prohibición del asbesto.

¿Por qué acuden los ciudadanos a estas plataformas? Lo hacen por tres razones. En primer lugar, si bien no existe la pretensión de vincularse a procesos más formales y continuos, su despliegue es la demostración del poder de la participación digital como medio para hacer difusión viral a través de las redes, despertando el interés de muchas personas e involucrándolas en acciones colaborativas que pueden contribuir al logro de victorias coyunturales (Cáceres, Brändle y Ruiz, 2017). Además, se trata de una herramienta que, aun siendo vertical, genera un compromiso de la opinión pública estimulada por el uso de canales de expresión en las redes sociales como una especie de termómetro social de la voz pasiva a la voz activa, convirtiéndose en una interfaz diferente de acción en Internet.

Por otro lado, Sorj y Fausto (2016) y Zeifer (2016) señalan que estas plataformas son una nueva forma de control social más directo y eficaz. Una especie de “bala de plata” capaz de resolver los desafíos que no ha resuelto la construcción de instituciones democráticas más sólidas y de mayor calidad. Bavio (2018) menciona al respecto que, en el

sistema tradicional, el reclamo queda archivado en un cajón burocrático, protegido por formalidades que favorecen el desvanecimiento de los asuntos ciudadanos, mientras que portales como Change.org, o Avaaz, Facebook o Twitter entran como un agente que rompe con la linealidad de la relación entre un decisor público y el ciudadano, exponiendo al primero frente a la opinión pública y obligándolo a responder en corto tiempo.

La respuesta de los funcionarios se conoce como victoria alcanzada o cambio en la agenda de gobierno. Ejemplos recientes son la inclusión de preguntas sobre discapacidad en el Censo 2018, la presión durante la discusión de la Ley del Asbesto, aprobada en el Congreso; la protección de caño Cristales de la explotación petrolera. En otros momentos, las plataformas han servido para la renuncia de funcionarios que que no han cumplido con su labor o que realizaron acciones indeseables. Un caso reciente es la renuncia del director de Radio Televisión de Colombia (RTVC), luego de ser tendencia en Twitter por el escándalo de censura a un programa transmitido por ese medio de comunicación.

Los medios digitales generan además nuevos mecanismos de interpelación ciudadana que dejan de lado a los intermediarios en la cadena de decisión (organizaciones / instancias de participación). De esta manera, queda la idea de que la administración pública está siendo observada por más de 15 millones de usuarios de Facebook y/o alrededor de 6 millones de personas registradas en Twitter, que en cualquier momento pueden solicitar explicaciones, exponer a los servidores públicos o cambiar su agenda. Al mismo tiempo, se imponen nuevas figuras que reflejan una cultura política sustentada en valores democráticos, fruto de individuos agregados. Estos “colectivos digitales” no cuentan con jerarquías ni líderes, generalmente defienden causas sociales, ejecutan sus acciones en plataformas y redes, y contribuyen al cambio en la acción participativa mediante la puesta en escena de nuevas temáticas, actores y prácticas. Los hay de todo tipo, desde grupos que apoyan la población LGTBI, pasando por redes que exigen la preservación de la reserva Van der Hammen, en Bogotá, o la iniciativa #PeaceHackCamp que busca conectar a personas en zonas de conflicto con escenarios virtuales para visibilizar la voz de las víctimas, o la plataforma Alto que busca incidir en la formulación de políticas de protección animal.

Sin embargo, no existe la pretensión de acabar por esta vía con los espacios tradicionales de organización y participación. Por el contrario, el medio digital es un complemento de la acción colectiva, bajo la lógica de que la ciudadanía tiene un amplio grupo de herramientas y espacios para manifestarse y acude a uno o varios de ellos de acuerdo con sus propósitos e intereses. Dos casos recientes ilustran el uso de herramientas *online/off-line* por la ciudadanía: en primer lugar, el escándalo de las directivas del Ejército

que buscaban duplicar las bajas del enemigo en combate, que fue filtrado por varios medios de comunicación; además, grupos ciudadanos crearon una petición exigiendo la renuncia de la cúpula militar (39 745 firmas en Change.org), acompañada de comunicados y movilizaciones realizadas por organizaciones de derechos humanos. El otro ejemplo fue la prohibición del asbesto: además de las firmas virtuales, también se organizó un grupo ciudadano para vigilar presencialmente la discusión de la ley, que informaba periódicamente a la sociedad colombiana los resultados y los cambios en las discusiones.

Organizaciones digitales. Nuevas formas de intermediación

En la participación digital también confluyen organizaciones sociales que ejecutan su labor de intermediación tanto en el escenario *on-line* como en la realidad *off-line*. Este fenómeno se ha extendido a un amplio espectro de temáticas y sectores en el país: ambiental, comunitario, poblacional, sectorial, gremial y territorial, sin depender institucionalmente del Estado o el mercado y sin vinculación con el campo partidario en la mayoría de los casos.

Según cifras del MinTIC, algo más 5200 organizaciones en 2018 incorporaron la participación digital para apoyar poblaciones y ejecutar proyectos que involucran a entidades públicas, apostando así al trabajo intersectorial, articulado y colectivo para la incidencia y transformación de la democracia. En general, utilizan canales *on-line*, redes sociales, transmisiones en vivo, imágenes informativas e infografías para visibilizar sus mensajes y repertorios de acción y sensibilizar a grupos objetivo sobre temas específicos.

En los últimos años, Policéntrico y el Extituto de Política Abierta, simulando a Wikipedia, crearon la plataforma Wikipaz con el objetivo de ofrecer a la ciudadanía un espacio para expresar sus ideas en materia de paz.

Se trata de un experimento que rompe las lógicas rígidas de la relación política entre el Estado y la sociedad por medio de un espacio *on-line* dedicado a los usuarios, quienes a través de opiniones, canciones y sentimientos, reconstruyen el conflicto armado colombiano, su origen, dinámicas, diferentes etapas y procesos de paz fallidos. (Guanumen y Calderón, 2019)

Otras iniciativas que muestran el impacto del medio digital al servicio de las organizaciones sociales son el festival de Innovación y Tecnología Social (FITS) y Corruptour. El primero es un espacio de discusión colectivo que busca unir tres componentes: la tecnología, la articulación social y la innovación para visibilizar temáticas de relevancia

en la agenda nacional, por ejemplo, género, medio ambiente, democracia. El segundo, es una iniciativa de Datasketch y Transparencia por Colombia que ofrece visitas a los sitios que ejemplifican la corrupción en el país. El usuario puede encontrar imágenes, relatos y puede plantear soluciones para mejorar la inversión estatal.

También hacen intermediación entre la población y el Estado, utilizando las plataformas digitales como medio para consultar e involucrar a la población en procesos de decisión política y conocer su opinión sobre la calidad de los espacios democráticos. Un ejemplo se vivió en las elecciones a la presidencia, en 2018. La organización Seamos y Change.org se unieron para crear la plataforma “Si yo fuera presidente”. En este espacio los ciudadanos formularon peticiones para que otras personas las apoyaran en línea. Las que tuvieron mayor número de apoyos eran entregadas a los candidatos con el compromiso de que las estudiaran e incluyeran en sus programas de gobierno.

Otra actividad son los ejercicios de formación para la participación con más contenido y calidad. Organizaciones como El Avispero incitan al ciudadano a apoyar campañas e iniciativas en el escenario online y en espacios físicos. Como ejemplo se cuenta la experiencia #NiUnaMenos que, simulando el ejemplo argentino, desarrolló una petición contra la violencia hacia las mujeres en Caldoño (Cauca). Además de firmar para apoyar la causa, se generó un grupo de presión que logró incidir en la alcaldía municipal para que creara la Oficina de la Mujer y tramitara los casos de maltrato hacia esa población.

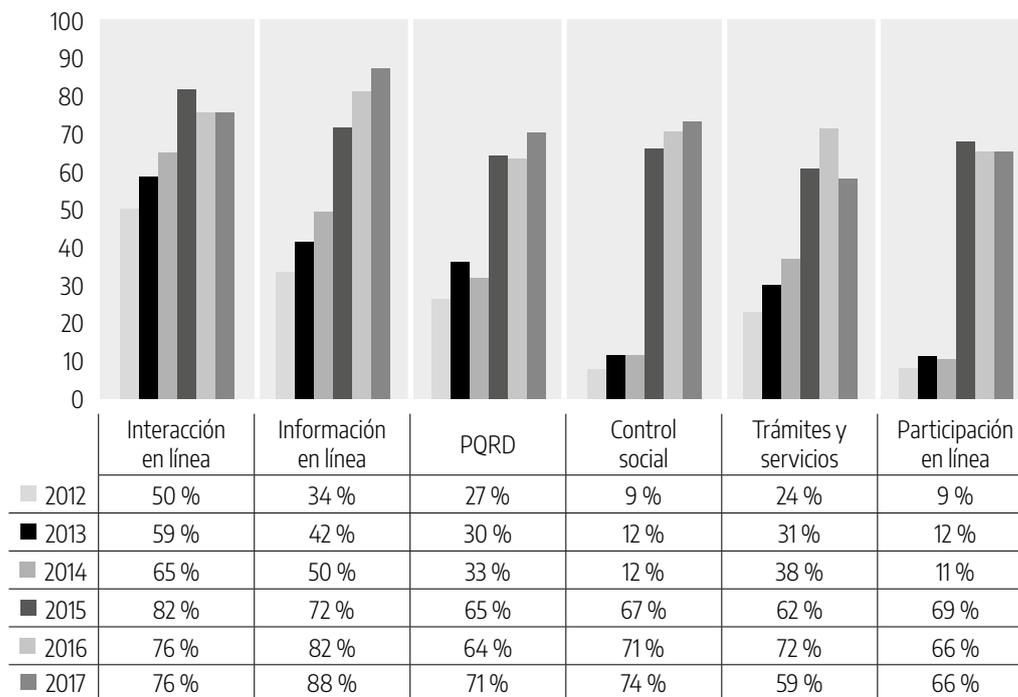
Finalmente, hay estrategias *on-line* para formar nuevos liderazgos. El Exituto de Política Abierta trabaja con mujeres que quieren participar en la política para ofrecerles herramientas de comunicación, liderazgo y conocimiento sobre las funciones de los cargos públicos de elección popular. Las Corporaciones Somos Más y Ocasá brindan talleres y acompañamiento a jóvenes para mejorar su interacción con autoridades públicas.

La ciudadanía y las plataformas digitales

La ciudadanía también acude a plataformas del Estado para participar en las decisiones públicas. La Primera Gran Encuesta TIC del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2017) señala que entre 2012 y 2017 el número de personas que se relacionan con entidades públicas a través de canales electrónicos aumentó de 320 000 a 1,6 millones. En general, dominan los niveles de información, trámites y servicios, y en algunos casos, la opinión como insumo para las decisiones (gráfico 13.4).

Son dos los escenarios a los cuales los ciudadanos recurren: los canales públicos disponibles y las redes sociales. Los primeros tienden a ser más regulados y limitados, teniendo en cuenta que están diseñados en función de los intereses de la entidad para

GRÁFICO 13.4
FORMAS DE RELACIONAMIENTO CIUDADANO CON EL ESTADO A TRAVÉS DE MEDIOS DIGITALES



FUENTE: elaboración propia a partir de datos del MinTIC.

la cual funcionan. Las redes sociales se utilizan como herramientas de difusión y viralización de contenido. Allí, el ciudadano hace públicas sus opiniones, ideas e inconformidades, comparte información, realiza preguntas y sugerencias, organiza convocatorias y reuniones. En ambos casos, son espacios concebidos para el desahogo de la población.

Los jóvenes entre 16 y 24 años buscan crear grupos y promover causas sociales y/o ambientales, mientras las personas entre los 25 y los 34 años tienden a expresar ideas y opiniones sobre hechos o temas de interés (cuadro 13.7). Los ciudadanos entre los 35 y 44 años buscan el medio *on-line* para quejarse por el servicio y respaldar iniciativas de alguna entidad pública (una participación más política) y los individuos de 45 años o más ven estos espacios como una oportunidad para interactuar con entidades del Estado.

La ciudadanía cada vez más exige espacios virtuales para formar parte de la toma de decisiones. En el país se han venido promoviendo plataformas que recogen la

CUADRO 13.7
USO DE LAS PLATAFORMAS PÚBLICAS SEGÚN GRUPO ETARIO (%)

ACTIVIDADES REALIZADAS EN REDES SOCIALES DURANTE EL 2016	TOTAL	16 A 24	25 A 34	35 A 44	45 A 54	55 Y MÁS
Comunicarse con familiares y amigos	96,3	96,8	97,1	94,2	97,4	95,4
Acceder y comentar contenidos publicados por otros	58,2	67,9	60,9	56,6	47,9	39,5
Producir sus propios contenidos	27,7	33,6	31,9	25,1	21,5	11,7
Ser miembro de grupos y causas en redes sociales	26,7	33,2	28,5	24,3	20,8	15,1
Expresar sus ideas u opiniones sobre hechos o temas de interés público	18,3	18,3	22,1	18,7	14,6	11,5
Promover y convocar eventos o encuentros	14,6	16,0	15,8	14,5	12,4	10,0
Promover su negocio o actividad profesional	12,6	8,3	17,1	15,2	11,6	8,1
Crear grupos y promover causas sociales y/o ambientales	9,0	10,4	9,8	9,4	6,1	5,8
Quejarse por la atención o el servicio de alguna entidad pública	7,9	7,4	8,5	9,1	7,4	5,6
Interactuar con entidades públicas del Estado	7,3	6,1	7,9	7,6	8,6	6,4
Reportar accidentes	4,9	4,6	4,8	6,1	3,6	5,1
Respaldar alguna iniciativa de una entidad pública	4,5	4,1	4,6	5,9	4,2	2,9
Reportar el estado de las vías/ rutas	4,3	3,8	4,8	4,9	3,8	4,2
Reportar delitos u otros hechos que afecta la seguridad ciudadana	4,0	3,4	4,5	4,5	4,3	2,8

NOTA: en esta encuesta se preguntó a los ciudadanos por los distintos usos que hacen de las redes sociales (opción múltiple) por lo que los porcentajes corresponden al total de personas de cada grupo etario que hacen cierto uso en sus redes sociales.

FUENTE: MinTIC (2017).

opinión del ciudadano a la hora de resolver problemáticas sociales, como Urna de Cristal, Bogotá Abierta o MiMedellín (imagen 13.1). Esta última es una iniciativa de la Alcaldía de Medellín, la Corporación Ruta N Medellín⁵, y Medellín Ciudad Inteligente⁶ Desde el 2013 funciona como espacio de reflexión para involucrar al ciudadano en asuntos de la agenda pública como movilidad, medio ambiente, seguridad, participación, cultura e innovación. Es un espacio de cocreación ciudadana donde se consignan ideas para resolver de manera colaborativa los problemas de la ciudad y contribuir a su proceso de transformación. La participación va desde el aporte de ideas hasta la opinión sobre propuestas de otros ciudadanos. Los autores y las ideas más votadas son identificadas, reconocidas públicamente y son tenidas en cuenta por la alcaldía. También existen incentivos: por cada interacción el ciudadano recibe puntos (Medallos) que le permiten subir en su nivel de interacción (proactivo; ideador; creativo; revolucionario y legendario). Hasta el 2018, la plataforma tenía inscritos 22 934 ciudadanos, 67 % hombres y el 33 % mujeres. El 67,1 % tenía entre 20 y 39 años, y en total todos han aportado 18 827 ideas.

Bogotá Abierta fue pensada como una plataforma de cocreación. Opera desde 2016 y es administrada por el Instituto Distrital para la Participación y la Acción Comunal (IDPAC). A través de ella el gobierno distrital lanza retos mediante preguntas sobre cómo mejorar la movilidad, el espacio público, qué hacer para fortalecer las instancias de participación o para ampliar el uso de la bicicleta, por ejemplo, para que la ciudadanía aporte ideas. También puede dar *like* a propuestas de otras personas cuando consideran que son innovadoras y compartirlas en redes sociales para que tengan visibilidad. Un ejemplo es el plan de desarrollo 2016-2020, en el que se lanzaron 18 retos y fueron recibidas 20 000 iniciativas ciudadanas.

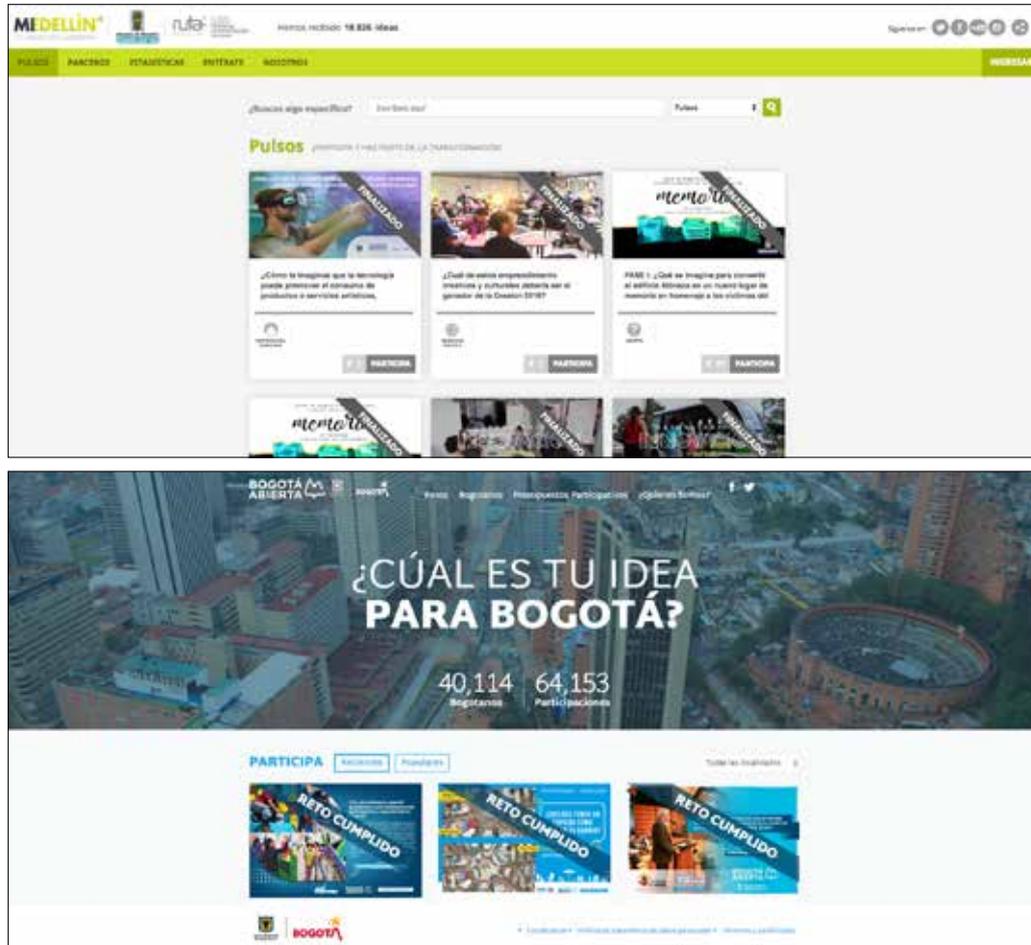
Urna de Cristal, por su parte, busca conectar las opiniones de la ciudadanía con la acción de las entidades públicas. Al estar vinculada a redes sociales, Facebook y Twitter, comparte transmisiones en vivo de foros, convenciones, ruedas de prensa, entrevistas, rendiciones de cuentas, como mecanismo alternativo a los espacios presenciales. Desde su creación en 2010 hasta 2018, Urna de Cristal registra 141 ejercicios de participación, 29 millones de participaciones e interacciones ciudadanas en las diversas campañas de



⁵ Centro de innovación y negocios de Medellín, una corporación creada por la alcaldía de Medellín, UNE y EPM para promover el desarrollo de negocios innovadores basados en tecnología, que incrementen la competitividad de la ciudad y de la región.

⁶ Programa de la Alcaldía que lidera la transformación de Medellín en una ciudad al servicio de la calidad de vida de sus ciudadanos a través del buen uso de las TIC y el empoderamiento de los ciudadanos.

IMAGEN 13.1
PLATAFORMAS DE COCREACIÓN MIMEDELLÍN Y BOGOTÁ ABIERTA



FUENTE: Plataformas MiMedellín y Bogotá Abierta.

participación, 2 millones de ciudadanos en la base de datos que reciben constantemente información de las acciones implementadas por el Estado, 481 000 seguidores en redes sociales. Adicionalmente articula 138 entidades nacionales y realiza el seguimiento a 1205 cuentas del Gobierno nacional y 1444 de entidades territoriales. Hasta 2018 había apoyado 106 rendiciones de cuentas.

Esta participación puede en ocasiones llegar a ser deliberativa teniendo en cuenta la disposición de foros, chats, redes sociales, espacios de debate para monitorear y evaluar los impactos de las políticas públicas. El ciudadano también puede participar en acciones colaborativas para llevar a cabo en escenarios *off-line*. Un ejemplo son las velatonas que ciudadanos y organizaciones han fomentado para rechazar el asesinato de líderes sociales. No obstante, suelen ser participaciones muy específicas, con alto contenido simbólico, en un contexto particular y no implican un vínculo continuo de los participantes. Otros ejemplos son los biciusuarios, ciudadanos articulados en torno al tema de la bicicleta y el espacio público, y los ciudadanos con intereses ambientalistas, quienes en ocasiones llevan a cabo actividades como recolecciones de basura o sembratones.

Los partidos políticos en la red. Una realidad en Colombia

Las organizaciones políticas también han acudido al medio digital como catalizador en medio de la desconfianza creciente de la ciudadanía. Según la encuesta realizada por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina LAPOP 2017, el 60 % de los ciudadanos cree que los políticos son corruptos. A esto se añade la poca credibilidad en el sistema político, con niveles que bajaron a menos del 50 % en los últimos diez años.

Este fenómeno se explica por varias razones. En primer lugar, la práctica política se ha mostrado incapaz de producir y reproducir el sentido del orden democrático. “Las organizaciones partidistas son cada vez más especializadas y burocratizadas, de tal forma que no aseguran identidades colectivas y mucho menos crean sentidos de pertenencia” (Urrea, 2017). Además, el discurso y las formas cuentan. En un mundo conectado que exige brevedad en el mensaje, la comunicación continúa cayendo en el discurso técnico y redundante, alejado de las cuestiones que la ciudadanía quiere saber. Además, la falta de constancia en el diálogo con la población se intensifica en época de elecciones y decae cuando se ha depositado el voto. Así, la frase según la cual los partidos son capaces de traducir la formación de la voluntad social en leyes y acción política se ha convertido en una utopía del pasado.

La crisis se explica también por la pérdida de fuerza de los partidos como instituciones básicas de la democracia. En un contexto marcado por la globalización social, política y económica, nuevas formas de intermediación surgen con el avance del sector privado, los medios de masas, la multiplicación de estructuras de representación de intereses y de asociaciones con reivindicaciones particularistas que restan eficacia a los espacios de representación clásica, el contexto legislativo y la participación política (Garretón,

2004). Varios hechos golpean la imagen resquebrajada de los partidos: su asociación con la corrupción en el imaginario ciudadano; la constitución de una base social que busca respuestas inmediatas; el personalismo y las prácticas antidemocráticas en la elección de los cuerpos directivos; y la proliferación de grupos que en algunos momentos han servido para disfrazar los liderazgos clientelistas.

Aunque en el país no se encuentran iniciativas del alcance internacional en materia de ciberpolítica, los movimientos y partidos políticos han buscado nuevas formas de interactuar con la ciudadanía de forma más directa y con menos recursos gracias a las herramientas digitales (Díaz y Pérez, 2019). Sin embargo, detrás de ello se esconden en no pocos casos viejos liderazgos clientelistas con nuevas estrategias de marketing político que les permite crear perfiles y tener presencia descentralizada a lo largo del territorio. De manera complementaria, a través de Facebook o Twitter pueden segmentar los usuarios, creando nichos de población de interés para su apuesta política (Díaz y Pérez, 2019).

En Colombia los partidos con mayor presencia en medios digitales son el Centro Democrático, el Partido Verde y el Polo Democrático Alternativo. El primero cuenta en Twitter con más de 400 000 seguidores y el segundo con 360 000. El Polo Democrático tiene 265 000. En los tres casos, el alcance está ligado a los liderazgos individuales: Álvaro Uribe, registra 4,9 millones de seguidores, Antanas Mockus tiene 2,1 millones y Gustavo Petro, 3,5 millones (gráfico 13.5).

Los efectos del uso de medios digitales por parte de los partidos tienen dos miradas excluyentes. Según la primera, ha servido para que visibilicen ideologías, posturas y propuestas e incluso algunos hacen de estos espacios un lugar idóneo para hacer pública su gestión. Además, introducen novedades en las formas de interacción con la base. Por ejemplo, el Partido Verde ha creado varias herramientas (blogs, videos, canales de YouTube) para recibir el apoyo de sus seguidores y recoger propuestas para sus candidatos. En las elecciones de Bogotá 2019, los cuatro aspirantes a la alcaldía crearon páginas oficiales para recoger iniciativas ciudadanas e integrarlas a sus programas, algo que hasta el momento era inédito en la ciudad.

La preocupación por innovar también ha alcanzado a las instituciones de representación política. Así, en 2017 el Senado lanzó la aplicación móvil “Mi Senado”, con el fin de que la ciudadanía pueda conocer los perfiles de los senadores, verificar su asistencia, manifestar opiniones y expresar su opinión para las votaciones. En 2018, la aplicación fue actualizada para permitir votar por los proyectos, conocer los resultados de las votaciones en tiempo real, comunicarse directamente con los senadores y seguir, vía *streaming*, las transmisiones del Senado (Guanumen, 2018).

GRÁFICO 13.5
PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS COLOMBIANOS CON MÁS SEGUIDORES EN LAS PRINCIPALES
REDES SOCIALES

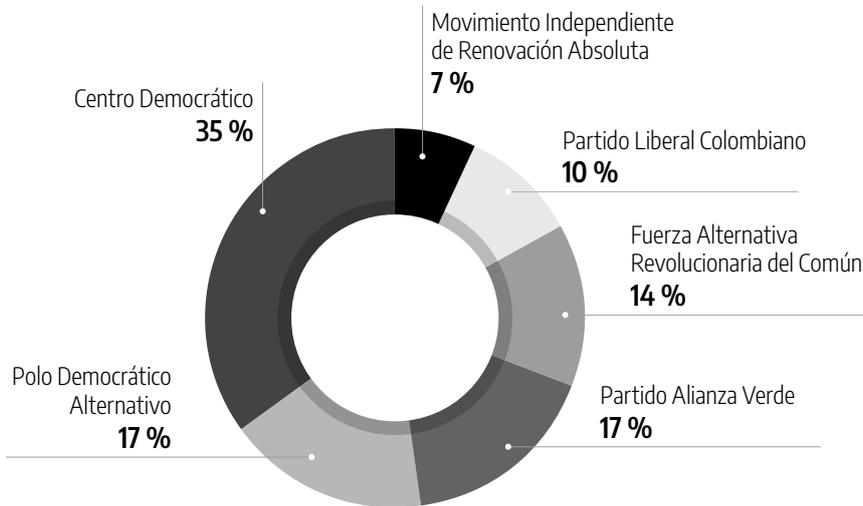
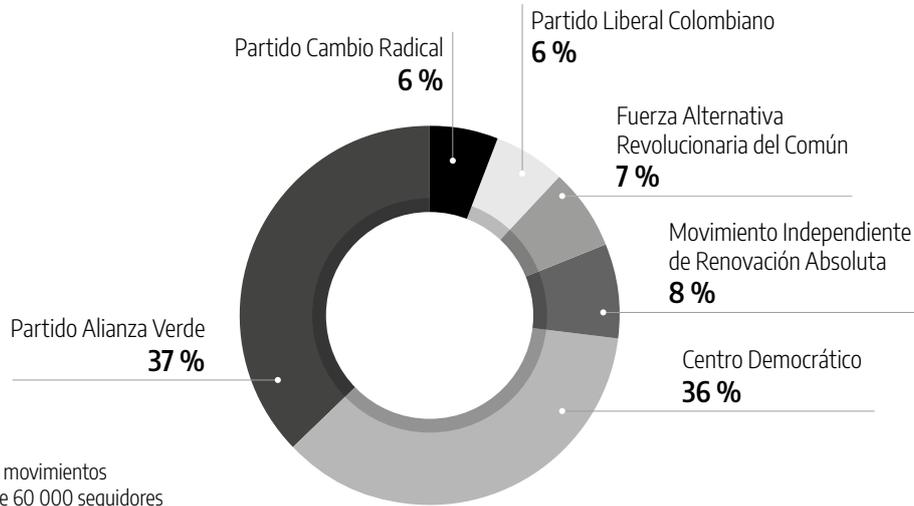
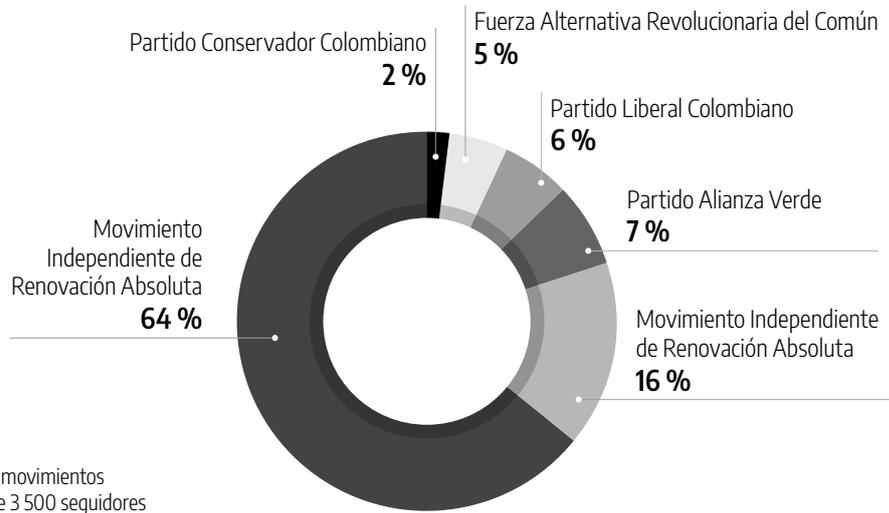
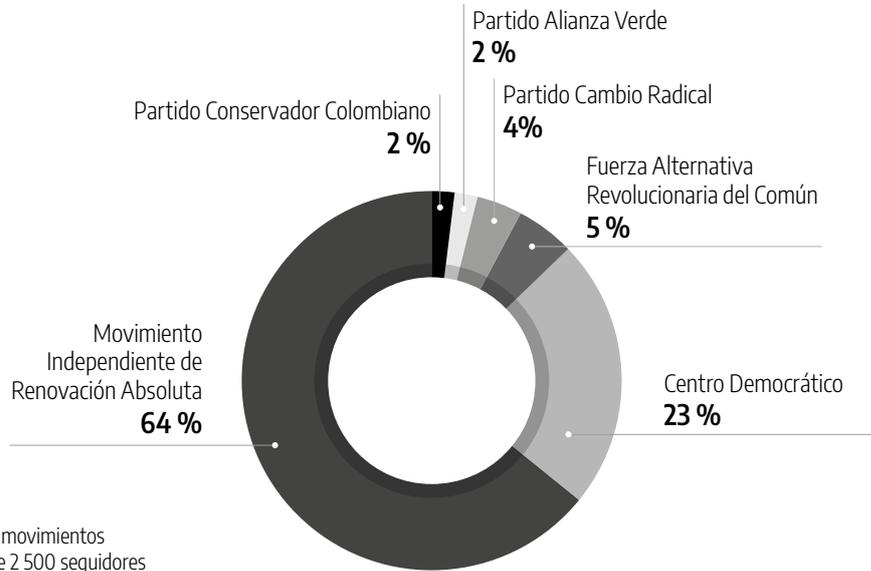


GRÁFICO 13.5
CONTINUACIÓN



FUENTE: cuentas oficiales en redes sociales de cada partido y movimiento político.

El medio digital también favorece la participación de partidos y movimientos nuevos o alternativos. Al ser menos costoso, es usado como canal de diálogo, afiliación y priorización de agendas, mejorando así el ejercicio su representación, lo que

[...] favorece la construcción de un escenario políticamente más plural al permitir a las expresiones más débiles alcanzar audiencias que, aun no pudiendo competir con las que alcanzan los partidos políticos más poderosas, serían difíciles de lograr sin la existencia de las herramientas *on-line*. (Robles et al.,2015)

Así han nacido movimientos políticos como “En Marcha” y “Voy por ti” en Bogotá, como expresiones en la red que luego pasaron a la acción presencial. En la misma ciudad, el uso de las redes sociales ha sido decisivo para inclinar el voto de opinión hacia movimientos progresistas en las últimas elecciones. Otro ejemplo es el recientemente creado partido FARC que cuenta con más de 120 000 seguidores en Twitter en menos de dos años de existencia.

El uso del canal digital ha llevado a la ruptura de la cultura política formada por los medios de comunicación tradicionales. En las décadas pasadas, gran parte del constructo informativo pertenecía a círculos cercanos de expresidentes, incluso varios de ellos eran dueños de concesiones en televisión: Laureano Gómez, con *24 Horas*; Misael Pastrana, con *TV Hoy*; Julio César Turbay, con *Criptón*, y Alfonso López, con el *Noticiero de las 7*, por poner solo unos ejemplos (Díaz, 2018). Con la apertura de espacios digitales, la política tradicional ha perdido el dominio de la información y ahora tiene que competir con los escenarios *on-line* que amplían la difusión de los mensajes, los públicos y las formas de comunicar; además, con nuevos formadores de opinión con capacidad de integrarse en ese escenario. El país ha asistido a la extensión del influenciador como figura que orienta la acción política. Algunos ejemplos: Pirry tiene cerca de 119 000 suscriptores en su canal “Pirry Sin Censura”; la periodista María Paulina Baena conocida como la “Pulla” cuenta con casi un millón de seguidores en esta plataforma virtual; Daniel Samper registra 518 000 seguidores y “Me dicen Wally” cerca de 164 000. Estos personajes motivan la discusión pública, ponen en el centro del debate a los funcionarios y políticos, y denuncian corrupción, entre otros asuntos.

La ampliación de espacios digitales, sin embargo, no significa la muerte de la acción presencial. Al igual que en el escenario internacional, las figuras de marketing político tienen la responsabilidad de capturar la atención ciudadana en el escenario *on-line* y aglutinarla en la calle. La estrategia de posicionamiento y de innovación política es decisiva

y ha mostrado su valor en la recta final de las campañas políticas. Juan Manuel Santos utilizó en redes sociales la imagen de su antecesor, Álvaro Uribe, para llegar al poder en su primer mandato. Antanas Mockus, con la ayuda de voluntarios, multiplicó tanto el mensaje de la denominada “ola verde”, que alcanzó a poner en duda la continuidad de las políticas uribistas de Seguridad Democrática. Al final, el día de la quema no se vio el humo. Y en 2014 se vivió un voto *finish* entre Óscar Iván Zuluaga y Juan Manuel Santos. Doña “Mechas”, la señora que en un video viral invitó a votar por ‘Juampa’ y no por ‘Zurriaga’, se impuso sobre “la loca de las naranjas”, como se popularizó la señora tendera que, en un comercial de la campaña uribista, se indignaba contra el Gobierno y arrojaba naranjas al piso (Sánchez, 2018).

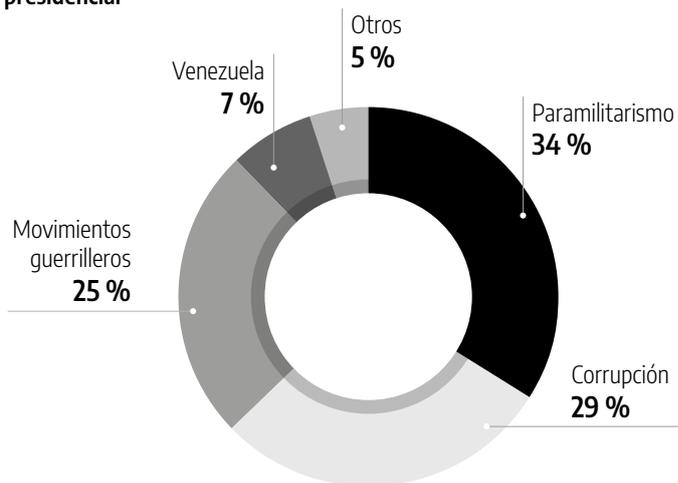
Sin embargo, el uso de herramientas digitales por los partidos políticos también tiene su lado negativo. En primer lugar, las emociones públicas asociadas a las redes sociales son en su mayoría negativas y en ocasiones conducen a actos de violencia y a discursos que tienen como mira la destrucción del contradictor. No solo apuntan a acabar con su imagen, sino que se dirigen a exterminarlo (Neira, 2019). Los casos son abundantes: las amenazas a la Corte Suprema de Justicia por la investigación contra el expresidente Álvaro Uribe Vélez, los mensajes de muerte recibidos por dirigentes de izquierda que son investigados sin resultados, o el enfrentamiento entre los partidos en la época de elecciones. Si bien el medio digital no es el único culpable de la violencia, sí es claro que se convierte en un espacio en el que cada quién se siente libre de sacar “lo peor de sí” para mostrar poder sin importar las consecuencias posteriores.

Según datos de la Misión de Observación Electoral (MOE) (2018), las agresiones en las redes sociales se incrementan en el escenario electoral; a medida que se acerca la votación, los y las candidatas sienten la necesidad de posicionarse a costa de los demás (gráfico 13.6). Es la degradación de la política expuesta a un escenario multitudinario que diariamente es el espectador principal de la disputa y en ocasiones se deja llevar, siendo parte del lenguaje violento.

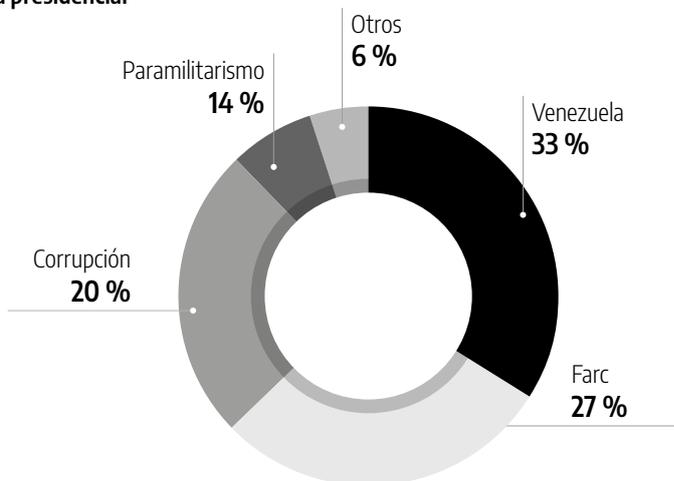
Aunque no es su función primordial, la incursión de los partidos en los medios digitales tampoco ha servido para aumentar la participación de las mujeres en los escenarios de poder, a pesar de la mayor exposición mediática que han tenido: en las elecciones de 2018 participaron 308 candidatas inscritas al Senado, pero tan solo 25 lograron ocupar curules en la corporación (8 % del total de postulantes), es decir, dos escaños más que los alcanzados en 2014. Para la Cámara de Representantes hubo 637 aspirantes, de las cuales 31 lograron el escaño (casi el 5 % de las aspirantes); no hubo ningún incremento con respecto a 2014. En ninguna de las Cámaras que conforman el Congreso las mujeres

GRÁFICO 13.6
ARGUMENTOS DE LA CONVERSACIÓN POLÍTICA QUE GENERAN INTOLERANCIA.
ELECCIONES 2018

Primera vuelta presidencial



Segunda vuelta presidencial



FUENTE: MOE (2018).

ocupan el 30 % que deberían ocupar como resultado de una participación en igualdad de condiciones, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1475 de 2011 (De la Torre, 2018).

Finalmente, está la capacidad de tergiversar la realidad en las redes sociales. Colombia ha sido testigo de las campañas de mentiras en cadenas de WhatsApp para favorecer la votación negativa del No en el plebiscito que ratificaba los acuerdos firmados entre la guerrilla y el gobierno Santos; también ha presenciado cómo el Centro democrático utilizó el elemento distractor de Venezuela para llegar a la presidencia o las campañas que desvirtuaban la Justicia Especial para la Paz (JEP) calificándola como brazo de las FARC⁷.

El problema radica en que la rapidez con la que circula la información, el mensaje sin mayor racionalidad y la baja capacidad de análisis de la población hacen que sea muy fácil crear espacios donde solo hay gente que piensa igual, reforzando los prejuicios del grupo. Lo directo e inmediato del formato ayuda mucho y se siente como si el líder le habla directamente a cada usuario y le da poder a ese mandato como si fuera personal (Revista Arcadia, 2017). La confrontación en el medio digital tiene un objetivo claro: apoderarse de la opinión *on-line*. Las cifras son contundentes: en 2018, cerca de 29 millones de personas en Colombia eran asiduos visitantes de redes sociales. Este número es mayor a los ciudadanos que votan regularmente (20 millones). En esas condiciones, quien llegue a más usuarios conectados tiene mayor oportunidad de inclinar la preferencia a su favor. De ahí la lucha por acumular seguidores a toda costa, incluso, recurriendo a perfiles y noticias falsas o estrategias poco transparentes de comunicación. La consigna final es: quien es visible tiene el poder.

La movilización social. Un frente amplio de la participación digital

La dinámica de la movilización social en Colombia exige tener en cuenta el elemento digital como un asunto transversal. No solo por la contribución de la tecnología a la ampliación de los manifestantes, sino también por el papel que cumple en la emergencia de nuevos actores, lenguajes y, formas de transformar la indignación en la red con la racionalidad



⁷ Otros ejemplos de noticias falsas en las elecciones de 2018: un supuesto primo de Iván Duque, Edgar Arciniegas Duque, preparaba fraude en la Registraduría. La noticia falsa tuvo su origen en grupos de Facebook; la Alianza de Candidatos de Centro-Izquierda tras el debate de *youtubers*, que luego fue desmentida; Gustavo Petro como violador de su exesposa Mariluz Herrán: La noticia falsa se originó el 13 de mayo por un hilo del usuario con 6000 seguidores; el Panfleto de las Farc que obligaba a votar por Gustavo Petro. En dos oportunidades se habló de un supuesto panfleto amenazante firmado por las FARC y el movimiento Colombia Humana (MOE, 2018).

ciudadana en la calle. Adell (2014) plantea una clasificación de esta dinámica en función de las fases de acción y la combinación de la participación *on-line/off-line* (cuadro 13.8). En general, la movilización que surge o se potencia en la red suele ser iniciativa de un sector en particular en torno a temas coyunturales que considera deben resolverse de manera inmediata. Generalmente, cuenta con grupos previamente organizados que cumplen un papel importante tanto en la detonación del movimiento como en su dinámica posterior. De esta manera, aunque sectores tradicionales (campesinos, transportadores, indígenas) siguen teniendo un peso significativo en las movilizaciones, la participación de los jóvenes, la población LGBTI, feministas, animalistas, ha aumentado sustancialmente.

La estadística presentada explica los cambios que ha tenido la movilización social en el país. Hay más apropiación de la tecnología en los actores participantes, los temas también cambian: paz, medio ambiente, derechos de nuevas ciudadanías, los sistemas de transporte, mayor acceso a educación superior, entre otros, dominan la agenda participativa, sin dejar de lado las reclamaciones históricas pendientes. Y así resulte paradójico, se confía más en la acción colectiva con otros ciudadanos que en las transformaciones estructurales de las instituciones democráticas.

Las herramientas y canales digitales son el medio para movilizar voluntades, ejercer presión, incorporar temas y legitimar voces disidentes en las agendas públicas; permiten realizar campañas sobre temas sin necesidad de contar con un movimiento social preexistente. Un ejemplo de ello se vivió en la marcha por la paz, dos días después de que se diera el triunfo del No en el Plebiscito sobre el Acuerdo. La salida a la calle se originó desde el internet, plataformas y redes sociales que extendieron el mensaje "MarchaPorLaPaz". En Facebook, esta consigna obtuvo más de 54 000 "me gusta" en menos de dos horas; el *hashtag* con el mismo nombre obtuvo 74 000 interacciones. El resultado fue un movimiento espontáneo. Según el monitoreo de la FIP, ese día se realizaron 13 movilizaciones (Bogotá, Cali, Palmira, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Manizales, Quibdó, Santa Marta, Riohacha, Bucaramanga, Neiva y Pasto). Luego, entre el 5 y el 12 de octubre, hubo 28 acciones colectivas que lograron movilizar a más de 500 000 personas, incluyendo las que se unieron desde diferentes países. Hasta el 25 de octubre se habían presentado un total de 54 movilizaciones sociales (Bulla, González y Zapata, 2016).

En esas redes también se hicieron visibles iniciativas como "Paz a la Calle" y "Paz Siempre". Estas plataformas nacieron en el escenario de copresencia:

En la tarde/noche del lunes 3 de octubre del 2016 fueron llegando al *Park Way* en Bogotá cientos de personas que no podían creer lo que había ocurrido, pero

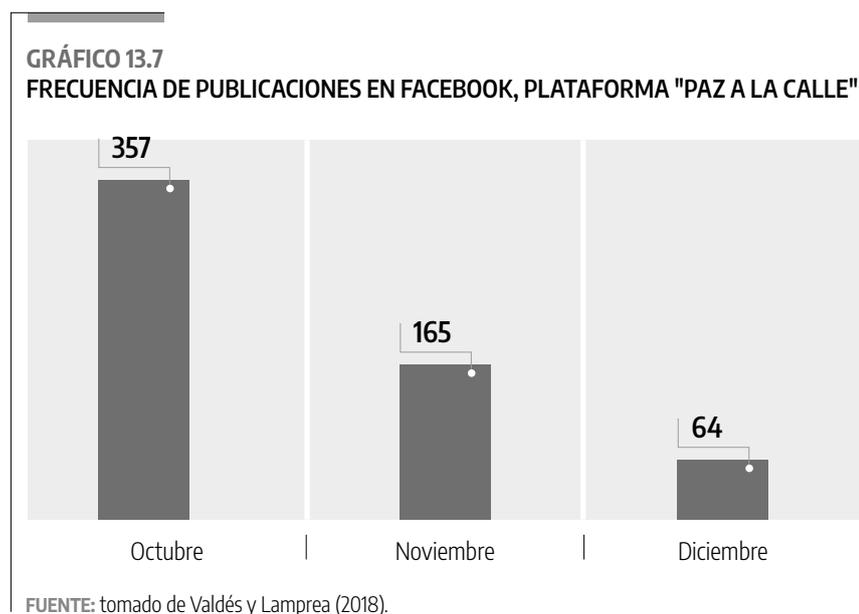
CUADRO 13.8
FASES DE LA MOVILIZACIÓN SEGÚN TIPO DE PARTICIPACIÓN

	PARTICIPACIÓN FÍSICA	PARTICIPACIÓN VIRTUAL	OBSERVACIONES
Espacio	Manifestación en calle	Acción <i>flash mob</i> en la calle más internet o solo virtual	En la actualidad ambos se retroalimentan
Convocantes	Partidos, personas físicas, organizaciones, etc.	Particulares, webs, blogs, anónimos	Difícil delimitación de responsabilidades
Difusión de convocatoria	Carteles, actos, comunicación, sedes	Spam, videoscips, Twitter, Facebook, blogs, portales, de organización	Se complementan y se reduce el tiempo entre llamamiento y evento
Marco legal	Legislado, regulado, cultura política	No regulado (ilegal o delictivo según casos)	La creatividad social y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones van por delante de las leyes
Medios económicos	Caja de resistencia, venta de propaganda	<i>Crowdfunding</i> Abaratamiento de costes	Se amplían las formas de solidaridad económica
Medios de información	Prensa, radio, TV	YouTube, <i>live stream</i> , Twitter, WhatsApp, smartphones	De los grandes medios y sus filtros, al individuo informador en tiempo real
Asistentes	Grupos de militancia y masas	Individuos y multitudes	Más movilización pero con menor asistencia o imprevisibles
Violencia	Sobre personas y bienes	Ataques, <i>mail bombing</i> , webs, amenazas	Desciende de la violencia física, pero aumentan los costes económicos
Represión	Cargas policiales	Multas, cierre de webs	En ambos casos con detenciones
Repercusión	Prensa, radio y TV	YouTube, Wikipedia, blogs	Mixta, aumenta el impacto
Impacto final	En los que participaron	En los que a siguieron	En ambos casos efímero, queda en hemerotecas o en la nube
Destinatarios indirectos	Vecinos y opinión pública	Seguidores y aldea global	Las repercusiones del impacto virtual es aún incommensurable

FUENTE: Adell (2014).

que además, eran personas que querían actuar para defender los acuerdos de paz con las FARC. (Caicedo, 2017)

Luego crearon comisiones encargadas de la comunicación interna y externa y de articular los diferentes sectores que se iban integrando a la iniciativa (Gráfico 13.7).



Por un lado, Paz a la Calle fue una movilización que se regó en muchas ciudades y por otras del mundo, y se regó gracias a que nadie se le pidió “bueno, firme acá para poder usar la marca paz a la calle”. Y por otro lado, con esas movilizaciones que se generaron también se generaron relaciones porque todos éramos conscientes de que la movilización iba decreciendo, entonces eso obligaba a que fuera menos espontánea y que tuviéramos que hacer más alianzas con otros que fueran activistas de esas movilizaciones para tenerla viva hasta que se firmara el acuerdo. (Valdés y Lamprea, 2018)

La acción de estas plataformas fue decisiva para que los ciudadanos comprendieran la importancia de movilizarse. En Twitter, se crearon *hashtag* como AcuerdoYa, la marcha del silencio o la marcha de las flores, difundidas en más de 50 ciudades a través de

45 000 interacciones. En Facebook, se crearon 586 posts entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2016. Allí se divulgaban los puntos de encuentro, las expresiones artísticas y la acción en la calle; también se intercambiaba información sobre las acciones del Gobierno luego del Plebiscito.

En otros casos las redes contribuyeron a la organización de las movilizaciones, actuando como espacios de encuentro y discusión entre diferentes actores que no se conocen. Una muestra de ello se dio en la “Marcha de las Putas”, convocada en 2014 por diferentes organizaciones para protestar contra la violencia hacia la mujer. Aquí, Facebook sirvió para construir los mensajes de la marcha bajo consignas como “Hay que quitarle el poder a la palabra ‘puta’”. En cambio, hay que empoderar a las mujeres para tener una sociedad libre” o “puta o no, no es no” (RCN Radio, 2014). También permitió articular expresiones alrededor de la movilización: hombres vestidos de falda como señal de protesta, mujeres con camisetas con el mensaje “en mi cuerpo yo”; además, contribuyó a articular la participación no formal con la representación política, al integrar a representantes de los partidos como señal de apoyo a la causa.

Así pues, las movilizaciones nacidas de las redes y plataformas se caracterizan en primer lugar por desdibujar la frontera entre lo público y lo íntimo, con la inclusión de narraciones sobre vivencias propias que tienen el potencial de movilizar más que las convocadas por organizaciones, pues el relato permite que otros ciudadanos se puedan identificar y tener empatía con la causa. (Annunziata, Arpini, Gold y Zeifer, 2016). Ello se percibió cuando en 2016 miles de personas en Bogotá salieron a marchar en el cuarto aniversario del asesinato de Rosa Elvira Cely. Antes de la congregación, las redes sociales y medios de comunicación presentaron relatos de su hermana señalando que: “el caso de mi hermana debe marcar un referente en este país, porque es lo que sucede con muchas mujeres en el país todos los días, por eso rechazamos la violencia contra la mujer”. La movilización también incluyó pancartas con nombres de otras víctimas que invitaban a realizar actos simbólicos para recordar su memoria. Respondiendo a esta solicitud, cientos de marchantes llegaron a la tumba de Rosa Elvira para colocar flores como acto simbólico.

Otra de las características es el fuerte componente de demanda negativa de muchas movilizaciones nacidas de la red. Ello tiene que ver con la fuente de la salida, relacionada comúnmente con la rabia, la indignación y el malestar que moviliza a la sociedad. Aunque esto ha hecho que la protesta sea más fácil y rápida que antes y que se acuse a los movilizadores digitales de “activistas de sofá”, también ha permitido que nuevos actores comiencen a ser influyentes: “La sociedad aprende que no tiene una condición estrictamente de espectadora frente a lo que ocurre, y que los tomadores de decisiones

entienden que no son intocables” (Fundación Gabo, 2018). En 2018, miles de personas marcharon en Colombia rechazando la violencia contra los animales, luego de que los medios de comunicación y las redes presentaran imágenes sobre los abusos a los que son sometidos. En 2019, salieron a la calle habitantes de Bogotá para manifestar su inconformidad con el atentado a la Escuela de Policía, después de que los medios digitales publicaran imágenes con los casos de las personas muertas en ese lugar. En la capital son frecuentes las protestas contra el servicio del sistema de transporte Transmilenio: la agitación ciudadana se da en la calle pero se motiva en redes sociales, cuando se difunden mensajes con la demora en las rutas o las fallas en la prestación del servicio.

Lo anterior no quiere decir que la movilización nacida o apoyada por el medio digital solamente llegue al reclamo y no tenga en cuenta la incidencia en las decisiones de los gobiernos. En 2013, la denominada Ley Lleras de 2011, produjo la activación de Anonymous en el país, atacando las páginas del presidente y el entonces ministro del Interior Germán Vargas Lleras; además del *hashtag* #LeyLleras se convirtió en un microblog de rechazo a esta iniciativa que proponía cárcel para los usuarios de internet que bajaran música y contenidos sin el permiso del autor. Fue tanta la presión social que el proyecto finalmente se archivó.

La movilización #NiUnaMás, por su parte, luego de la violación y asesinato de Yuliana Samboní, sirvió para que el caso no quedara en la impunidad del poder económico y político. Hasta el presidente Santos, identificado con la familia del agresor, tuvo que salir a exigir la pronta respuesta de la justicia. La marcha por la paz impulsó al Gobierno nacional a negociar con los líderes del No algunas modificaciones al acuerdo sin cambiar su estructura; también presionó a los movimientos de oposición al acuerdo para que plantearan sus demandas en una mesa de diálogo, lo que finalmente contribuyó a la firma del acuerdo final. Por último, las marchas estudiantiles de los últimos años, además de lograr objetivos como el retiro de proyectos que regulaban la educación superior o que disminuían el presupuesto público, constituyeron una muestra del poder transformador de la participación ciudadana en la discusión sobre el modelo de enseñanza en el país.

Las redes sociales también han servido como campo de pruebas para la movilización expresiva. Tal es el caso de la huelga mundial por la crisis climática convocada en el país mayoritariamente a través de medios digitales, mediante mensajes en Facebook y Twitter: No hay Plan B o Paren de Destruir. Miles de ciudadanos salieron a marchar en las principales ciudades para expresar su preocupación por el aumento de los daños ambientales. En marzo de 2017, a través de redes sociales la ciudadanía apagó una hora la luz por el planeta y salieron a la calle a realizar actos simbólicos con velas en sitios

emblemáticos. Esta iniciativa incorporó retos adicionales como no consumir carne, no utilizar plástico o no emitir agentes contaminantes por un día. En julio de 2019, comenzaron a circular en redes sociales *hashtags* como #MarchemosPorLosLíderes o #26deJulio-Despertemos. Esta campaña, promovida por organizaciones sociales, produjo una nueva movilización masiva en contra del asesinato de líderes sociales.

En otros casos, los medios digitales se convierten en un espacio para la pedagogía sobre las causas de la movilización y para obtener apoyo social a la misma. Durante el paro de Buenaventura, el *hashtag* #SomosBuenaventura tuvo más de 90 000 interacciones en Twitter y cerca de 150 000 apoyos en Facebook. En estas redes los organizadores informaban sobre las causas de la movilización, las formas de represión por parte del Estado, su visión de los hechos frente a la que transmitían los medios de comunicación tradicionales y los alcances en la negociación establecida con el Gobierno. El apoyo se vio reflejado en la adhesión de los comerciantes, docentes y estudiantes, organizaciones sociales y asociaciones comunitarias del municipio y en las marchas de respaldo al paro en ciudades como Cali, Cauca y Bogotá. El presidente Santos se vio enfrentado a un tsunami que lo llevó a acelerar los acuerdos con la dirigencia social.

Durante la marcha de los estudiantes también se vivió algo parecido. A medida que avanzaba la protesta fueron apareciendo numerales en Twitter como #YoDefiendo-La Universidad Pública, #EstudianteYoTeApoyoPor o #MarchaEstudiantil. En Facebook la audiencia de la movilización alcanzó los 700 000 apoyos y en Instagram se publicaron cerca de 340 videos en menos de una semana. En todos ellos se presentaba información con la causa de la indignación estudiantil, los sitios de las concentraciones y los avances sobre los resultados de la concertación con los representantes del gobierno Duque. La información masiva en redes provocó un efecto psicológico en la sociedad, la ciudadanía sentía como propia la marcha; además, otros sectores se fueron involucrando en ella y personalidades públicas también cumplieron un papel relevante para darle mayor fuerza a esta iniciativa.

Un asunto de relevancia adicional es el papel de las redes sociales en la visibilidad de las acciones de control estatal a la movilización. Durante el paro agrario, las redes se inundaron de videos con la respuesta de la policía a la marcha, la muerte de algunos participantes y el uso de armas no permitidas por los protocolos de derechos humanos. En 2018, los estudiantes publicaron videos con denuncias sobre la represión policial, capturas ilegales y personas heridas en los enfrentamientos. En algunos momentos, estos medios *on-line* han servido para bajarle la intensidad a la violencia y llegar a acuerdos con las autoridades sobre los sitios y espacios que ocuparán los manifestantes. Son

herramientas para la visibilización de los infiltrados que realizan actos vandálicos. En septiembre de 2019, estudiantes de las universidades Javeriana y Distrital dieron a conocer imágenes y videos con información de personas de la policía y actores ajenos a la movilización que se infiltraron en la marcha. Se trata de una realidad en tiempo real que expone al Estado con cientos de celulares, medios y formas de comunicar, y lo obliga a tener un rol menos represivo del que tenía antes del avance tecnológico.

En 2013, la Orquesta Sinfónica Metropolitana Batuta improvisó un escenario en la terminal de transportes de Bogotá para tocar varias piezas musicales como protesta contra el recorte del presupuesto a este programa. En 2014 varios usuarios de Transmilenio cantaron al mismo tiempo en los buses articulados una canción para pedir cambios en el transporte público. En diciembre de 2016, en Bogotá, Bucaramanga, Medellín y Cali, a las 4 de la tarde grupos de jóvenes saltaron a las calles concurridas para realizar una coreografía con mensajes sobre la paz; luego de diez minutos, se fueron por varios lugares. Estas representaciones también han tenido lugar en las movilizaciones tradicionales: en 2018, un colectivo de estudiantes se dirigió a los agentes policiales que custodiaban la marcha por la educación para abrazarlos y entregarles flores. Al siguiente año, las personas que asistieron a la movilización por las víctimas presenciaron cómo, al compás del sonido de sirenas, en varios sitios del centro de la capital personas desnudas realizaron una representación sobre los derechos de esta población. A los cinco minutos nuevamente desaparecieron.

A pesar de su extensión, las innovaciones señaladas aún son un campo poco analizado en el país. Sin embargo, se pueden encontrar en ellas varios elementos comunes: i) muestran el potencial de articular los medios *on-line* y *off-line* a una escala microsocial para la difusión de mensajes instantáneos, símbolos de inconformidad ciudadana o expresiones dirigidas a la conciencia colectiva; ii) Las redes sociales operan aquí en varios frentes: son un escenario de información que contribuye a la propagación de prácticas como el *Flashmob*; son un medio para organizar estas acciones, contactar a actores interesados, definir la dinámica y la hora señalada para salir a la calle; iii) por su carácter momentáneo y su carácter altamente informal, escapan al control del Estado; y iv) son un repertorio más de la ciudadanía para hacerse visible en el escenario público no como una práctica que busca la transformación social. En la mayoría de los casos, una vez logrado el objetivo los actores tienden a disolverse, no alcanzan a tejer vínculos fuertes, lo que en definitiva no promueve un compromiso firme o una continuidad en la vida *off-line*, no se consolida en la mayoría de los casos una agrupación u organización que continúe trabajando por la causa que en principio les había unido.

Tres expresiones de ciberactivismo en Colombia

Aunque existen varias acciones que involucran el ciberactivismo en sus manifestaciones, hay tres casos que marcaron el camino en la incorporación de los medios digitales, destacándose además por su representatividad y extensión.

Un millón de voces contra las FARC

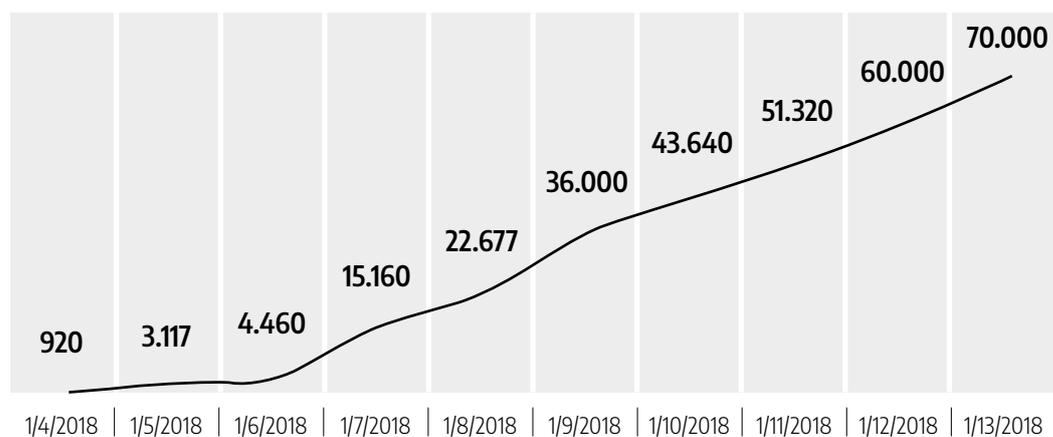
El 4 de febrero de 2008 el país se paralizó con una movilización denominada "Un millón de voces contra las FARC". Esta ha sido la manifestación más grande en la historia reciente de Colombia y deja varias lecciones. A finales de los noventa, el fin de los diálogos del Caguán con la guerrilla de las FARC generó un estado de desesperanza en la ciudadanía al considerar que esta había sido la última posibilidad de darle una solución pacífica al conflicto armado. La respuesta a este sentimiento fue la llegada al gobierno de Álvaro Uribe con un discurso de confrontación directa de la mano de la llamada guerra contra el terrorismo. La reelección de Uribe en 2006 se interpretó como una señal de apoyo social a esta política. En los años posteriores, se producía el deceso de Manuel Marulanda Vélez, principal jefe de las Farc, y la baja de otros líderes guerrilleros de importancia ("Raúl Reyes", "Iván Ríos" y "el Mono Jojoy"). Una parte importante de la sociedad veía en estas acciones y en el repliegue de la subversión la oportunidad de eliminar este grupo.

Sin embargo, también observaba como se difundían imágenes con los policías y civiles secuestrados por las FARC en medio de la selva y, en especial, el fracaso en la liberación del hijo de Clara Rojas, secuestrada por este grupo. La indignación se convirtió en la expresión de múltiples mensajes en la red con la creación de un grupo de Facebook denominado "Nomás FARC". Así lo describe el creador de la iniciativa:

Yo nunca estudié política. De hecho soy ingeniero, pero siempre me he sentido comprometido con los temas del país y considero a las Farc como el enemigo número uno de Colombia. Y cuando se da lo de Emmanuel, sentí que había que hablarles directo a la cara por su crueldad, por sus mentiras, por el engaño del Caguán. Se me ocurrió entonces que Facebook era el escenario ideal para convocar una protesta contra la guerrilla y el 4 de enero se lanzó la propuesta del grupo "Un millón de voces contra las Farc". La sorpresa fue que con el pasar de las horas se suscribía más y más gente, miles y miles cada día, hasta el punto de que en menos de una semana logramos congregarnos a 150 mil personas. (Morales, 2008)

El grupo de Facebook en las primeras horas contaba con 920 miembros y en la siguiente semana llegaba a 70 000 (gráfico 13.8). Adicionalmente se acudió a la interconexión con otros grupos, blogs y páginas de internet. El apoyo también provino de los medios de comunicación y del gobierno Uribe que se mostró a favor de salir a las calles a manifestarse.

GRÁFICO 13.8
SEGUIDORES GRUPO DE FACEBOOK “UN MILLÓN DE VOCES CONTRA LAS FARC”



FUENTE: Rueda (2017).

El día de la marcha, se reunieron cerca de cuatro millones de personas para expresar su rechazo a las acciones de este grupo. La movilización se extendió en 193 ciudades del país y el exterior, siendo significativa la asistencia en Francia, España y Estados Unidos. Aunque esto se puede interpretar como una asistencia masiva de apoyo, no estuvo exenta de controversia. El Polo Democrático Alternativo manifestó días antes que no asistiría y convocó a una movilización varias horas antes con la consigna de no a la violencia, respeto a los derechos humanos y la necesidad de una negociación entre las partes. Además, afirmaba que "un millón de voces contra las FARC" había sido utilizado políticamente por el presidente Álvaro Uribe para posicionarse ante la opinión pública, dejando de lado la violencia cometida por los paramilitares en medio del diálogo establecido con el Gobierno. Algunos familiares de secuestrados interpretaron la marcha como una noticia negativa que alejaba las posibilidades de su liberación por la vía negociada y aumentaba la legitimidad de la política establecida del rescate militar.

¿Qué papel cumplieron las redes sociales? Fue la primera vez que se acudió a Facebook como dinamizador de la movilización social. Esa plataforma tuvo un papel fundamental en los tres momentos de la marcha: la organización, la ejecución y el seguimiento. En el primer caso, sirvió de escenario para conformar una base organizativa de la movilización y para articular el trabajo de los promotores en las ciudades del país. La noticia también llegó al escenario internacional y fue necesario conectar a grupos interesados en participar. La clave fue la inmediatez de la información, la forma espontánea como se gestionó la iniciativa y la ausencia de jerarquías en la extensión del mensaje cargado de símbolos patrios como estrategia para llegar a todos los colombianos. Sin proponérselo, se convirtió en un antecedente del marketing político aplicado a la participación.

La bandera de Colombia figura imponente en el fondo del logo haciendo un fuerte énfasis en la figura del patriotismo y de la "identidad nacional". Sobre la imagen figura el mensaje "No más secuestros, no más mentiras, no más muertes, no más FARC". Como si se tratase de un manifiesto, la descripción del grupo en Facebook contaba con una declaración o justificación de la causa con un alto contenido emocional que respondía a toda la situación coyuntural. "Repudiamos a las FARCEP, NO queremos más lucha armada [] las FARC una vez más nos han engañado, negándose a entregar a los secuestrados que tienen en su poder, y acudiendo a toda clase de engaños y evasivas. El secuestro es el peor de los atentados contra la dignidad humana" (Velásquez Zuluaga, 2013).

Para ese entonces, Facebook contaba con cerca de dos millones de usuarios que convirtieron el mensaje de la marcha en una tendencia nacional. Casi todos los mensajes contra las FARC se publicaban en la página del grupo, algunas personas funcionaron como periodistas improvisados haciendo uso de la imagen de los secuestrados como una noticia diaria. También se presentaron mensajes de los familiares de secuestrados con la agonía que estaban viviendo. Fue una carga comunicativa que se extendió luego a los medios de comunicación. En todos los diarios y noticieros aparecieron los promotores de la marcha para informar sobre sus motivaciones, puntos de encuentro, la vestimenta sugerida y el eslogan a utilizar: "No más FARC", "Por un país sin violencia" o "No más".

Uno de los mensajes que más impacto causó fue la declaración de la esposa del coronel de la policía Luis Mendieta, leída en un medio radial y luego reproducida en el grupo de Facebook: "No es el dolor físico el que me detiene, ni las cadenas en mi cuello lo que me atormenta, sino la agonía mental, la maldad del malo y la indiferencia del bueno, como si no valiésemos, como si no existiésemos" (Revista Semana, 2008).

La plataforma también se convirtió en punto de apoyo para la protesta masiva. En ella se presentó una especie de catarsis social, compuesta de rabia, alienación y frustración.

Una especie de identidad colectiva que luego salió a la calle. En ese momento, miles de mensajes comenzaron a circular en internet, fotografías, noticias y expresiones de los participantes. Se generó además, una organización informal que unió a los organizadores con una apuesta política que luego se convirtió en "Colombia soy Yo".

Luego de la marcha, la plataforma continuó operando como dinamizador del grupo "ColombiaSoyYo". Esta organización cuenta actualmente con 158 000 seguidores. Participa o adhiere a iniciativas como la marcha contra la muerte de líderes sociales y el apoyo al proceso de paz del gobierno Santos con esa guerrilla. Sin embargo, como en la mayoría de los casos, perdió su fuerza una vez pasó la movilización. Al ser una expresión de rabia, sin un plan de largo plazo, cumplió su labor de catalizar la percepción de la población como mayor logro. Independientemente de la controversia generada, fue la primera vez que las FARC fueron interpeladas por el conjunto de la población.

La experiencia deja varios aprendizajes que se han extendido a la movilización social como expresión de la democracia. En primer lugar, corroboró que la información cumple un papel importante como generadora de opinión pública. Esta se articuló a una estrategia de comunicación que produjo una marea social difícil de contener o disolver, tal como se demostró con la amplia participación en la movilización. En segundo lugar, fue la primera puesta en escena de las redes sociales como medio para la participación; su papel contribuyó a la ampliación del mensaje a sitios lejanos; generó además una identidad amplia relacionada con la necesidad de salir a movilizarse. Su debilidad fue la ausencia de un mecanismo de extensión con modos más formales de acción colectiva. Esta debilidad persiste hasta el día de hoy por el carácter coyuntural de la movilización.

El Paro Nacional Agrario

En agosto de 2013 inició la protesta campesina más importante de los últimos años. La movilización se convirtió en un movimiento nacional que paralizó el país durante un mes. Su despliegue principal tuvo lugar en Cauca, Meta, Huila, Nariño, Antioquia, Arauca y Norte de Santander, y su desarrollo muestra la indignación de la población con el incumplimiento de acuerdos por parte del Gobierno como práctica extendida en el país.

En agosto de 2010 llegó a la Presidencia Juan Manuel Santos con la consigna de continuar con las propuestas de Uribe pero mejorando algunas cosas como señal de mayor apertura democrática. Al tenor de los primeros acercamientos con las FARC, la estrategia gubernamental fue presentar este hecho como un símbolo del diálogo como camino para solucionar los problemas del país bajo el lema: "un país que le apuesta a la concertación es más democrático y genera mayor bienestar para la población".

CUADRO 13.9
APOYOS AL PARO NACIONAL AGRARIO, 2013

FECHA	MANIFESTACIÓN DE APOYO
4 de agosto	Durante su sesión de clausura, el Foro de Porto Alegre manifiesta su apoyo al paro
16 de agosto	La Unión Sindical Obrera emite un comunicado de solidaridad con el paro
20 de agosto	En Manizales, estudiantes, profesores, sindicatos, comerciantes, transportadores, camioneros y carretilleros manifiestan su apoyo al paro
20 de agosto	Surgen marchas de apoyo al paro en Cali
20 de agosto	El expresidente Uribe y sectores afines manifiestan su apoyo al paro
21 de agosto	El Capítulo venezolano de Marcha Patriótica realiza un plantón frente al consulado de Colombia, en Caracas, como muestra de apoyo al paro
23 de agosto	El gobierno distrital en Bogotá ordena a la Policía no usar la fuerza en contra de los manifestantes
24 de agosto	La bancada de congresistas de Boyacá denuncia en el Congreso las agresiones del Esmad en contra la ciudadanía y piden intervención inmediata del presidente Santos
24 de agosto	Empleados de Corabastos en Bogotá marchan para expresar su solidaridad con el paro
26 de agosto	Presos políticos de la cárcel de Palo Gordo (Santander) publican un comunicado de solidaridad con el paro nacional agrario
26 de agosto	La Unión Sindical Obrera anuncia un paro de 24 horas en apoyo al paro nacional agrario
26 de agosto	Diputados de la Asamblea de Boyacá anuncian demanda por abusos del Esmad ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU)
27 de agosto	El alcalde de Bogotá, Gustavo Petro manifiesta su apoyo al paro. Convoca a los campesinos a un “pacto social por la tierra” y acompaña, con provisiones y otros elementos, a los manifestantes en Usme
28 de agosto	Congresistas de Boyacá citan a un debate de control político al Gobierno nacional y a la Policía debido a los abusos de la autoridad durante el paro
29 de agosto	Surgen manifestaciones de apoyo al paro en Francia, Alemania, México, Londres, Buenos Aires, San José de Costa Rica, Montevideo, Frankfurt, Santiago de Chile, Bélgica y Holanda

FUENTE: Cruz (2017).

Sin embargo, luego de tres años de gestión, varios elementos de coyuntura explican la emergencia y consolidación del paro agrario: i) el cambio prometido por el presidente fue un asunto retórico; en general, se continuó con la práctica de desconocer la protesta social. A ello se sumó la táctica reactiva frente a la protesta, más como instrumento disgregador que como herramienta que incorpora la participación ciudadana en la solución de los problemas estructurales; ii) la emergencia de organizaciones (Dignidad Agropecuaria, la Mesa Agraria y Popular de Interlocución y Acuerdo (MIA) y el Coordinador Nacional Agrario (CNA) que aglutinaron a los campesinos en la discusión de una nueva semántica sobre los problemas agrarios en el país, más cercana a los pequeños productores, con mayor capacidad de incidencia y con más capacidad de articular la ciudadanía, incluso en sitios alejados; y, iii) el nivel de propagación de las redes sociales con la inmediatez y la masificación de contenidos como motor de la indignación y la unión de fuerzas para la movilización.

El paro debe ser visto en tres dimensiones: las divisiones entre los promotores del paro, el mensaje del presidente (“El tal paro no existe”) y la estrategia de negociación fragmentada impuesta por el Gobierno. Si bien los medios digitales en este caso no originaron la movilización, en cada una de las fases señaladas desempeñaron un papel decisivo en la intensificación de las manifestaciones y en el apoyo recibido de la sociedad colombiana.

A mediados del 2013, hubo algunos bloqueos de vías en el sur del país. Organizaciones campesinas decidieron salir a protestar por la ausencia de una política agraria, los altos costos de los insumos, la dificultad de sacar sus productos al mercado y la baja calidad de vida en la zona rural. Luego de algunas semanas, tuvieron la atención del Gobierno, el cual señaló que se debía permitir el tránsito por las carreteras como condición para sentarse a negociar un pliego de peticiones. Ante la negativa de los manifestantes, la respuesta fue la represión. Se pidió a los alcaldes desbloquear las vías y ejercer la autoridad policial contra las formas de violencia ligadas a la protesta. Por separado ministros y presidente se reunieron con los organizadores para desactivar la convocatoria al paro.

El vicepresidente, Angelino Garzón, y el ministro de Agricultura, Francisco Estupiñán, se reunieron durante cuatro horas con los representantes de Dignidad Cafetera, organización de pequeños y medianos caficultores responsable del paro de principios de año. Así mismo, el presidente Santos se reunió con los caficultores del Huila, el departamento con mayor producción del grano. Aunque estos últimos dudaron en entrar a la protesta en época de cosecha, el Gobierno no consiguió desactivar la convocatoria. Óscar Gutiérrez, líder de Dignidad Cafetera, sostuvo que el Gobierno no hacía lo

suficiente para resolver los problemas de fondo y, más bien, trataba de dividir el movimiento (Cruz, 2017).

La estrategia implementada por el presidente Santos parecía dar frutos: el primer día del paro (12 de agosto) la asistencia fue marginal, aunque se presentaron bloqueos en Boyacá, Arauca, Putumayo y Nariño, y enfrentamientos entre manifestantes y Policía en distintos lugares. En el Eje Cafetero, Santander, Caquetá, Magdalena Medio y la Costa Atlántica hubo manifestaciones sin bloqueos. Al final de la jornada, la Policía reportó 31 capturas (El Tiempo, 2013).

Con el correr de los días escaseaban los alimentos y la baja transitabilidad en las vías nacionales. Los enfrentamientos aumentaron y las redes sociales entraron en acción como medio disruptivo. En Facebook y Twitter las páginas de las organizaciones convocantes, Dignidad Agropecuaria, la Mesa Agraria y Popular de Interlocución y Acuerdo (MIA) y el Coordinador Nacional Agrario (CNA) comenzaron a inundar al país de videos y comunicados en los que se mostraba a la fuerza pública agrediendo a la población campesina en distintos sitios. La indignación social fue subiendo significativamente.

La información difundida por las redes sociales llegó a los lugares más remotos del país con los mensajes de los coordinadores del paro invitando a seguir en la movilización (gráfico 13.9). Al mismo tiempo, se invitaba a realizar cacerolazos, un repertorio de acción que empezó a tomar forma en las principales ciudades del país. Las convocatorias a estas acciones se hicieron por redes sociales y posicionaron la ruana como el símbolo de solidaridad con el campesinado por parte de los habitantes de las urbes (Cruz, 2017). En Twitter fueron tendencia etiquetas como #LoQueEsConLosCampesinosEsConmigo y, sobre todo, #YoMePongoLaRuana obtuvieron más 150 000 interacciones en todas las regiones.

La respuesta del Gobierno a la movilización paradójicamente hizo que tomara fuerza. El presidente manifestó el 25 de agosto su famosa frase "ese tal paro no existe". El mensaje se convirtió en tendencia mundial en Twitter y Facebook. Los campesinos entendieron que era un desafío a su cultura y emprendieron una nueva fase de movilización. La imagen de Santos produjo rabia en la sociedad colombiana, la cual decidió salir a marchar en apoyo a los derechos de los promotores del paro. "Se registraron 163.009 menciones bajo el nombre de paro agrario. Los picos más altos se evidenciaron el 25 de agosto luego de la frase del presidente, generando 24.077 retweets" (Rueda, 2017).

Fueron más de quince movilizaciones generadas en las principales ciudades del país en apoyo al paro. Todas fueron convocadas por redes sociales, integrando a una variedad de actores, incluso en algunos casos ubicados en orillas distintas de la política: el

20 de agosto apareció en Facebook, Twitter y los principales medios de comunicación un comunicado del expresidente Uribe apoyando la movilización. Siete días más tarde, Gustavo Petro hizo lo mismo invitando a un pacto por la tierra.

En la primera semana de septiembre, el vicepresidente Angelino Garzón se reunió con los líderes del paro, alcanzando un acuerdo de dos puntos: en primer lugar, se comprometió a frenar la importación de alimentos y a conformar un espacio de diálogo para discutir un pliego de peticiones. Las redes sociales nuevamente entraron en el escenario, como difusoras del acuerdo. Los campesinos en las diferentes regiones tuvieron acceso a la negociación, vieron la culminación del acuerdo y establecieron los procedimientos para iniciar el desbloqueo de las vías. El paro no finalizó; al mes se presentó una amenaza de nuevas manifestaciones y, en diciembre de 2013, más de 20 000 campesinos se movilizaron ante el incumplimiento de los acuerdos.

Las redes sociales fungieron como espacios de convocatoria y extensión del mensaje, incluso a los escenarios desconectados de los medios tradicionales. Contribuyeron al apoyo masivo de la sociedad. Además de los mensajes y las interacciones de Facebook y Twitter hubo alrededor de 500 videos que influyeron en la visibilización de los campesinos como una categoría social de importancia para el país. Al mismo tiempo, se convirtieron en escenarios de solidaridad de grupos, ciudadanos y organizaciones que enviaban suministros a la población movilizada. Finalmente, por primera vez mostraron su nivel de incidencia en dos sentidos: por un lado, la transmisión en vivo de las protestas y, por otro, un contrapeso contra las decisiones y las afirmaciones de las autoridades públicas.

La movilización de los estudiantes

A mediados del 2018, Colombia presenciaba los primeros meses del gobierno Duque. Una de sus primeras decisiones fue la elaboración del presupuesto para el siguiente año. En el marco de este proceso, a finales de septiembre, los estudiantes radicaron un pliego de condiciones en el Congreso de la República. Entre las exigencias hechas al presidente Duque y a la ministra de Educación se encontraba un incremento presupuestal de COP 4,5 billones para las instituciones de educación superior públicas (Peña, 2018). A ello se sumó una comunicación firmada por cerca de 32 universidades el 28 de septiembre, que planteaba como un asunto prioritario del Gobierno abordar el déficit histórico de estas entidades por un monto de COP 3,5 billones y la necesidad de invertir algo más de COP 15 billones para disminuir la crisis de la educación pública superior en el país. La respuesta días más tarde provino del ministro de Hacienda, al afirmar que no había

recursos y que se registraba un déficit de COP 14 billones en las cuentas del Estado para conformar el presupuesto de 2019.

Ante la respuesta del Gobierno, entre el 10 de octubre y el 13 de diciembre se llevaron a cabo manifestaciones, marchas, toma de instituciones públicas, vías nacionales y plazas públicas por el Movimiento Estudiantil Colombiano (gráfico 13.9), evento conocido como La Marcha por la Educación Superior, liderado por la Unión Nacional de Estudiantes de Educación Superior (Unees), la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles de la Educación Superior (Acreees) y la Federación Nacional de Representantes Estudiantiles de Educación Superior (Fenares) en defensa de la educación.

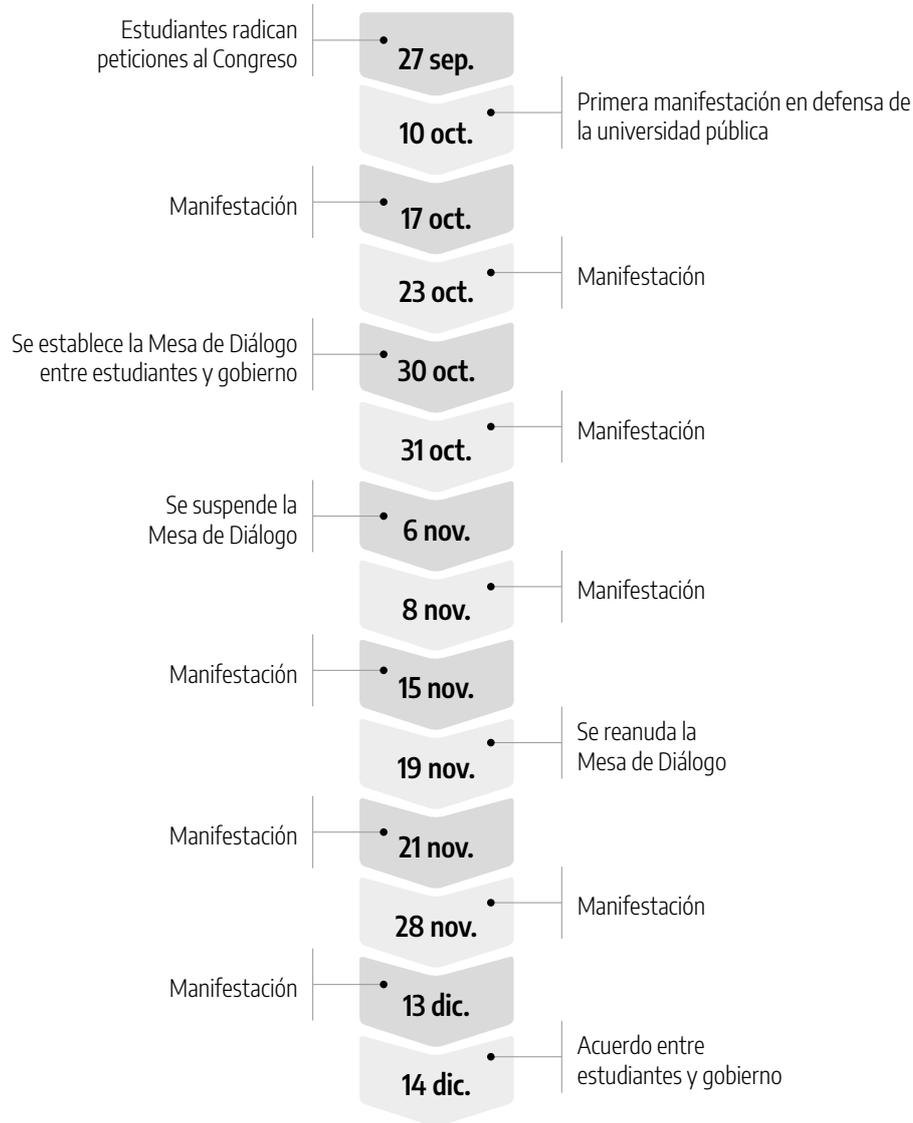
El movimiento estudiantil logró visibilizar a través de las redes sociales las cifras y el déficit presupuestal de la educación superior. También dio a conocer sus demandas y se convirtió en un medio para ejercer la presión al Gobierno. A través de cadenas de WhatsApp, Facebook y Twitter compartían imágenes, videos, opiniones con los *hashtags*: #MarchaPorLaEducación, #SOSUniversidadPública, #LaUniversidadPúblicaSeRespetar, #YoMarchoPorLaEducación, #LaEducaciónEsDeTodos, #YoDefiendoLaUniversidadPública #LaEsperanzaEsLaEducación. Esto causó un impacto mediático y político significativo, generando una base social de apoyo a su causa no solo *online* sino también en las calles. Se sumaron universidades públicas y privadas, múltiples organizaciones y movimientos estudiantiles, el gremio de maestros (Fecode), el sindicato del SENA y la Organización Nacional Indígena, entre otros.

La acción en las calles y las repercusiones en las redes sociales obligaron al Gobierno nacional a consolidar una Mesa de Diálogo para la Construcción de Acuerdos y Soluciones que permitieran resolver la situación. Tras 16 reuniones y dos meses de múltiples manifestaciones *online* y en las calles se acordó incluir en el proyecto de presupuesto COP 4,5 billones para la educación superior.

En este caso las redes sociales se consolidaron como escenarios de difusión y de movilización. Los mensajes que circulaban en Facebook, Twitter, YouTube o Instagram, lograron tendencias superiores a las 500 000 interacciones y, además, fueron el epicentro de la unificación del movimiento estudiantil fracturado en varias organizaciones y sectores. Otro aporte del medio digital se relaciona con la innovación de la protesta: la marcha zombi, los *flashmob* y las expresiones artísticas se apoderaron de la marcha. Estas prácticas se organizaron en las plataformas virtuales como un legado para futuros ejercicios de movilización. Sin embargo, en algunos momentos fueron usadas como instrumento por parte de dirigentes políticos que quisieron sacar provecho de la causa social.

GRÁFICO 13.9

LÍNEA DE TIEMPO DE LA MOVILIZACIÓN ESTUDIANTIL EN DEFENSA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR



FUENTE: elaboración propia.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La incorporación de herramientas y canales digitales a los procesos de participación ha contribuido a la consolidación de un nuevo espacio público en Colombia, más heterogéneo, con sectores y temáticas que antes eran excluidas o tenían poca incidencia. Aunque esta característica ha sido identificada como una potencialidad por sectores sociales afectos a la innovación, menos apegados a los procesos de larga duración, hay que entenderla como en su justa medida como un medio que, articulada a los procesos presenciales, puede aumentar la capacidad de incidencia de la acción colectiva.

Conjuntamente, las herramientas y canales digitales para los ciudadanos más comprometidos son el medio para movilizar voluntades, ejercer presión, incorporar temas y legitimar voces disidentes en las agendas públicas. Se trata de sociedades que no están dispuestas a la rigurosidad y el carácter estático de la intervención en lo público; además, desconfían de los intermediarios y deciden hacer uso directo de todos los instrumentos disponibles para la consecución de sus objetivos y para la definición de políticas públicas en campos variados.

A pesar de esta explosión de formas y prácticas digitales acogidas por la sociedad como medio para participar, en la actualidad no existe un acumulado investigativo significativo que permita dar respuesta a varios interrogantes: ¿Cuándo la tecnología debe estar disponible para el uso público y cuándo no? ¿Cómo se potencia el medio *on-line* y la copresencia? ¿Qué papel cumple el medio digital en los escenarios institucionales? ¿Cuál es el aporte de las redes sociales a la democracia nacional? En el plano del Gobierno la discusión se ha relegado a la práctica ineficiente de gobierno abierto, algunos espacios de concertación digital y las apuestas de control público que rayan en la censura.

En este amplio espacio de información no todo es participativo; por el contrario, las viejas prácticas de la democracia se han trasladado al espacio virtual. Uno de estos problemas tiene que ver con la exclusión y las asimetrías en el acceso a los datos y las oportunidades ofrecidas por internet, algo que se ha denominado "brecha digital". En Colombia, el análisis más reciente sobre este fenómeno, realizado por el Ministerio de las TIC y Corporación Colombia Digital (2015), señala que el 45 % de los ciudadanos no están conectados al espacio virtual o no cuentan con las herramientas para su adecuado uso.

Otro asunto preocupante tiene que ver con la ausencia de garantía para el derecho a la participación en el espacio virtual. La caída de los sistemas informáticos, los virus, la suplantación en los certificados o tarjetas de identidad electrónica, los problemas de seguridad en las claves para el recuento de votos, el escrutinio electoral son algunos

problemas que vulneran el interés del ciudadano en lo público y lo alejan aún más de la comunicación con el sistema de gobierno vigente. Por tanto, los aspectos positivos para una ampliación de la democracia virtual más directa entre poder y ciudadano parecen claros, pero también sus problemas y potencialidades ciertamente preocupantes. Además del planteamiento ideológico o de fondo –unión entre representantes y representados de forma más directa– es un asunto aún por analizar con mayor profundidad.

También está la cuestión de la calidad de la participación. Como se ha planteado, lo que importa actualmente en el círculo virtual es la inmediatez, la imagen y los mensajes cortos con una carga impulsiva, que no da lugar al razonamiento o el análisis previo. En estas condiciones, el número de ciudadanos que se manifiestan sobre un asunto público no indican la filiación o el acuerdo con una tendencia o movimiento político, tampoco se pueden concebir como una muestra del apoyo social a una medida o política implementada por el Gobierno y mucho menos el símbolo de la identidad o la representación social. Tan solo, su alcance apenas llega a la configuración de una tendencia que se debe verificar en otros estudios y análisis posteriores. Desafortunadamente, en medio del juego político, cada vez más se recurre a la desinformación, la incentivación al ataque constante y la estigmatización de las posiciones contrarias al sistema vigente como forma de ejercicio del poder.



CAPÍTULO 14

LOS EFECTOS DE LA PARTICIPACIÓN

La participación puede ser considerada como fin o como medio. En el primer caso, es un principio que tiene valor en sí mismo como uno de los fundamentos de la democracia participativa¹. Esa es la razón por la cual una de las motivaciones que pueden inspirar a los sujetos a intervenir en el escenario público es la convicción de que participar es deseable, independientemente de si genera compensaciones de cualquier índole, simplemente porque forma parte del repertorio de principios y valores democráticos interiorizados a través de procesos de socialización política.

Pero, a la vez, la participación es un medio para alcanzar fines. Allí radica su dimensión teleológica. Las personas, los grupos, las comunidades intervienen en escenarios públicos porque buscan obtener un resultado específico que, según lo planteado en el capítulo 1, puede ser el acceso a bienes y servicios, la incidencia en las decisiones públicas, la concertación de políticas, la vigilancia de la gestión pública o la oposición a decisiones tomadas por las autoridades gubernamentales u otros actores cuya acción afecta el bienestar individual o colectivo.

En cualquiera de esas dos dimensiones, la participación es una forma de relación entre el Estado, a través de los agentes públicos, y diferentes sectores de la sociedad, quienes se acogen a reglas de juego inspiradas en la idea de Estado de derecho, es decir, de la sujeción a la ley y del respeto a los derechos y las libertades ciudadanas². Lo



¹ Ver a ese respecto el capítulo 1 de este estudio.

² En Colombia, la Constitución Nacional introdujo la noción de Estado social de derecho entendido como “el Estado que garantiza estándares mínimos de derechos tales como el salario, la alimentación, la salud, la vivienda digna, la educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho

particular de esa modalidad de interacción es que se inspira en imaginarios alejados de racionalidades autoritarias y clientelistas, ambas caracterizadas por ciudadanías de baja intensidad. Por el contrario, como lo señalan Santos y Avritzer (2002), la democracia participativa se funda en un principio de ciudadanía activa e incidente. Esa relación plantea dos cuestiones de marcado interés para el análisis de la participación ciudadana: la dinámica del proceso y el logro de resultados.

Desde el punto de vista del proceso, lo que se viene planteando recientemente es que la interacción Estado-sociedad en ciertos ámbitos de la vida pública transforma a ambas partes y sus modalidades de relación. Gurza, Carlos, Dowbor y Szwako (2017) aluden a ese fenómeno señalando “el carácter mutuamente constitutivo de las relaciones entre Estado y sociedad civil” (p. 5). En efecto, la participación es una forma de canalización de intereses sociales hacia el Estado, que necesariamente genera un ajuste institucional, no solo porque los agentes públicos deben dar respuesta a las iniciativas de los actores, sino porque dichas respuestas pueden implicar cambios en el comportamiento de los agentes públicos o reformas en las estructuras organizativas vigentes que pueden traducirse en un mejor desempeño institucional³. De otra parte, el contacto con la institucionalidad estatal lleva a los sujetos participativos a transformar sus formas de acción (acogerse a lógicas institucionales) y a fortalecer su capacidad de acción y negociación con el Estado⁴. Como resultado de esa mutua transformación, las dinámicas de relación entre ambas partes se diversifican: pueden ser de colaboración, de alianza estratégica o de confrontación, según las circunstancias y la forma como cada actor entabla su relación con el otro⁵.



y que garantiza, además, nuevos valores-derechos que han sido consagrados por la doctrina como la segunda y tercera generación de derechos humanos y que se manifiesta institucionalmente a través de la creación de mecanismos de democracia participativa, de control político y jurídico en el ejercicio del poder y sobre todo, a través de la consagración de un catálogo de principios y de derechos que, en todo caso, deben ser entendidos como derechos fundamentales que inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política” (Ramírez, 2019, resaltado del autor).

³ Putnam (1994) ya lo había señalado en su estudio comparativo sobre desempeño institucional en el norte y el sur de Italia. Según él, el desempeño institucional depende en buena parte de la existencia de un capital social que no solo respalde la iniciativa de individuos y grupos, sino también que ejerza una presión sobre las autoridades públicas para que hagan mejor uso de los recursos y tomen mejores decisiones, es decir, aquellas que, además de ser pertinentes, reflejen las demandas ciudadanas.

⁴ Hilmer (2010) propone como un indicador de efecto de la participación como proceso el aumento de la astucia ciudadana, es decir, de su capacidad de comprender el funcionamiento de su entorno social y político y de definir acciones estratégicas para relacionarse con sus adversarios o interlocutores.

⁵ Detrás de ese tipo de procesos está el supuesto de la heterogeneidad interna de la sociedad y del Estado, atravesada en buena parte por lo proyectos políticos que inspiran la acción de los diferentes actores.

En materia de resultados, los sistemas de democracia participativa, al involucrar nuevos actores, nuevos escenarios y un cúmulo de instrumentos de interacción con el Estado, busca logros que trascienden los propósitos de la democracia liberal representativa. Cabe destacar tres principales: de un lado, la democratización de la gestión pública, entendida como sistema de decisiones colectivas para la acción gubernamental. Dicho sistema se transforma al incorporar intereses de diferentes actores sociales en el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas. No es cualquier tipo de transformación: se trata de la apertura de los agentes públicos a la voz y al escrutinio ciudadano en todo el ciclo de la gestión, de modo que las decisiones interpreten e incluyan la diversidad de intereses de la sociedad en campos específicos de la actuación pública.

De otro lado, la vigorización del tejido social que da soporte a las prácticas participativas. Como se señaló en el capítulo 1, aunque la participación puede ser mirada, desde una perspectiva liberal, como una actividad que obedece a decisiones estrictamente individuales, cada vez más es concebida como una acción colectiva (de grupos de interés, comunidades, clases, segmentos sociales, etc.), fundada en la construcción de identidades compartidas (un “nosotros”) y en la reivindicación de intereses colectivos. A través de la participación ciudadana se pretende que la sociedad obtenga un beneficio propio, más allá de la democratización de las decisiones que la afectan, que generalmente consiste en el fortalecimiento de actores y la densificación de la sociedad en términos organizativos y de capacidad de acción conjunta.

Un tercer y último resultado es el mejoramiento de la calidad de vida individual y colectiva en un espacio determinado (local, supralocal, regional, nacional, incluso global), producto de la solución de problemas sentidos por segmentos específicos de la sociedad, así como de la creación de entornos más dignos en términos del ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales. Es el fin último de la gestión pública y, por tanto, de la participación ciudadana. Es allí donde esta última adquiere su más potente significado: participar para que todos y todas vivan cada vez más dignamente.

El logro de estos tres resultados refleja lo que Velásquez (2005) denomina la participación sustantiva, es decir, aquella que resulta de la convergencia de un entorno favorable y de actores sólidos con identidades, motivaciones y recursos para la intervención en lo público. Dicho en otro lenguaje, estos efectos son posibles cuando existen las condiciones para la articulación entre demanda ciudadana y oferta estatal de participación.

Este capítulo pondrá el acento en los resultados, más que en el proceso, aunque aludirá ocasionalmente a este último cuando la ocasión lo amerite⁶.

DEMOCRATIZAR LA GESTIÓN PÚBLICA

Desde un punto de vista exclusivamente procedimental, la gestión pública es un sistema de decisiones que permiten a las autoridades públicas realizar las acciones necesarias para garantizar mejor calidad de vida a la población. Para tal efecto, dichas autoridades cuentan con recursos normativos, técnicos, humanos, de información, de poder, etc., que emplean para el diseño de planes, políticas, programas y proyectos cuya implementación debe producir resultados en los distintos campos de su competencia. Entendida así, la gestión pública es un proceso técnico-instrumental que implica saberes especializados y exige una serie de protocolos cuya ejecución rigurosa garantiza resultados exitosos.

Este enfoque, dominante hasta hace poco⁷, fue puesto en tela de juicio por visiones construidas en las ciencias sociales y políticas, que pusieron el acento en el rol de los actores en la toma de decisiones. Estas últimas, en lugar de ser vistas como un mero procedimiento técnico, por ejemplo, en términos de costo-beneficio o de costo-eficiencia, fueron concebidas como el producto de relaciones de poder entre actores con racionalidades, intereses, recursos, discursos y temporalidades de acción disímiles. Si bien el componente técnico es real en la toma de decisiones, sobre todo cuando se trata de contar con los medios y los instrumentos adecuados para hacerlo, existe una dimensión sociopolítica de la gestión que termina siendo determinante, sobre todo en lo relativo a los fines de la actuación pública. En tal sentido, la gestión pública es, sobre todo, un escenario de relación entre actores para la toma de decisiones. Estas tienen que ver con los fines deseados, así como con los medios para alcanzarlos. Las autoridades públicas forman parte de la trama de actores que intervienen en ese proceso, y tienen un rol



⁶ Como se verá en las páginas siguientes, la mayor parte de la información utilizada para el análisis en este capítulo proviene de la Encuesta de Participación Ciudadana realizada por Foro en 2018.

⁷ La lectura tecnocrática de la gestión pública fue dominante en América Latina después de la segunda posguerra y, más recientemente, nutrió la escuela de la Nueva Gestión Pública (NGP), cuyo postulado principal es la idea de que la gestión pública debe incorporar los principios de la gerencia privada en aras de una mayor eficiencia en el uso de los recursos y una mayor efectividad en los resultados. Ver al respecto Navarro (2014).

privilegiado, pues poseen funciones y competencias constitucionales y legales que les asignan responsabilidades concretas en cuanto al uso de los recursos públicos y el logro de metas colectivas. Pero no es el único actor. Tiene en frente a una amplia gama de actores económicos, sociales, políticos, institucionales, etc., que cambian según el ámbito específico de la toma de decisiones. De alguna forma, la gestión pública se convierte en una “mesa de negociación de intereses”, en la que no todos los actores llegan en igualdad de condiciones en cuanto a los recursos que poseen (carácter asimétrico del escenario), cuya misión es llegar a acuerdos que posteriormente deben ser asumidos y ejecutados por la autoridad pública.

Dicho de otra forma, la gestión pública es un escenario de participación, en el que diferentes actores confluyen para contribuir directa o indirectamente a la toma de decisiones públicas. Ahora bien, tales decisiones pueden ser tomadas de manera vertical por la autoridad pública, caso en el cual los demás actores son interlocutores válidos solo para la consulta y la opinión, lo que configura un esquema autoritario de toma de decisiones en el que la participación es formal e instrumental, o simplemente no opera; o pueden ser el fruto de la construcción de acuerdos entre todos los actores, situación en la que puede hablarse de una gestión orientada por valores democráticos. La democratización de la gestión pública es el proceso mediante el cual se pasa de esquemas autoritarios⁸ a esquemas democráticos de toma de decisiones sobre asuntos colectivos. Con base en estas consideraciones, la pregunta es si la participación ciudadana, por vía institucional o de movilización social, logró en el período de análisis democratizar la gestión pública.

En general, la respuesta a esa pregunta es afirmativa. La reglamentación de nuevos espacios institucionales fue, sin duda, un paso en esa dirección, así como la expedición de normas que mejoraron el marco que regula la participación ciudadana. Mención especial merece la aprobación de la Ley 1757 de 2015, como nuevo cuadro normativo de la participación ciudadana, que complementó y modificó positivamente los contenidos de la Ley 134 de 1994. De igual manera, se destaca el enfoque participativo que inspiró



⁸ El autoritarismo puede provenir de fuentes diversas: puede, en efecto, originarse en el predominio de criterios exclusivamente técnicos en la toma de decisiones (esquemas de gestión tecnocráticos), caso en el cual la intervención ciudadana sobra pues basta el aporte de los especialistas para tomar las buenas decisiones; o la prevalencia de intereses políticos que ubican en primera línea los criterios de acumulación político-electoral por encima de referentes técnicos o de beneficio social como base para la toma de decisiones (esquemas de gestión políticos). En ambos casos, la participación de otros actores, especialmente de los actores sociales, es excluido o relegado a un plano marginal como criterio para la toma de decisiones.

el Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC, el cual se tradujo en la inclusión de 114 tareas que involucran la participación de los interesados (un 20% del total de tareas del Acuerdo), entre las que cabe destacar las relacionadas con la implementación de los dos primeros puntos, el de reforma rural integral y el de participación política y ciudadana. En medio de muchas dificultades, el Gobierno culminó la tarea de formulación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), uno de los instrumentos más destacados en materia de participación ciudadana en el campo de la reforma rural.

Sin embargo, se ha reiterado a lo largo de este estudio que la apertura de dispositivos de participación y la expedición de normas no garantizan por sí mismas el ejercicio de la participación ciudadana ni, en consecuencia, es automático su efecto en términos de la democratización de la toma de decisiones. Es una señal de apertura por parte de las autoridades nacionales o territoriales, pero puede ser solo una señal “formal”, como ha ocurrido con muchos de los dispositivos: fueron creados y reglamentados, pero ni las autoridades públicas los han apoyado para su efectivo desarrollo, ni la ciudadanía los conoce o se ha interesado en utilizarlos para su beneficio.

No obstante, como se analizó en los capítulos 4 y 5 de este estudio, es un hecho que las autoridades nacionales y municipales, más allá de la expedición de normas o de la reglamentación de nuevos dispositivos, mostraron una mayor voluntad para poner en marcha procesos participativos en distintos ámbitos de la gestión pública. Este segundo paso (diseño de políticas gubernamentales para la promoción de la participación y la ejecución de acciones específicas en ese campo) fue visible en los últimos quince años y dio continuidad a dinámicas que en los quince años anteriores tuvieron lugar, luego de la decisión del Gobierno de institucionalizar la participación en Colombia a mediados de los ochentas (Velásquez y González, 2003), aunque no con la frecuencia y el alcance vistos recientemente. No solo hubo programas de promoción de la participación y un gasto de recursos en ese campo, a nivel nacional, sino una gran cantidad de iniciativas en el plano municipal y departamental, especialmente en materia de planeación participativa, diseño de políticas públicas, apoyo a experiencias de participación en campos muy distintos (salud, educación, medio ambiente, cultura, servicios públicos domiciliarios, apoyo poblaciones específicas, etc.), y –para destacar– el impulso y fortalecimiento de los presupuestos participativos en varias ciudades y municipios del país.

Puede decirse entonces que desde la acción del Gobierno –y de algunas entidades del Estado– se notó una mayor apertura en este período a la inclusión de diferentes grupos y líderes sociales en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, también hay que decir que dicha voluntad se vio limitada en su alcance por las barreras que los propios

gobiernos interpusieron para evitar que la participación tuviera un mayor efecto democratizador. En efecto, como también se mostró en páginas anteriores, los diferentes gobiernos, tanto a nivel nacional como municipal, han tenido la voluntad de promover la participación siempre y cuando esta no ponga en tela de juicio su poder político ni quebrante la lógica de sus esquemas de gestión. La palabra clave es control. Con pocas excepciones, como son los casos de los presupuestos participativos en Nariño y Pasto, o de los cabildos impulsados por el alcalde Gustavo Petro en Bogotá, para señalar algunos ejemplos, lo que en últimas buscan la mayor parte de las autoridades públicas es controlar los procesos participativos –lo que les brinda altos niveles de reputación política– antes que abrir la puerta a ejercicios de gobernanza democrática que puedan poner en riesgo su control del aparato estatal y de los recursos públicos⁹.

Esto lleva a pensar que la participación terminó siendo en muchos casos un procedimiento de carácter formal, en otros el cumplimiento de un requisito de ley, sin que detrás de ellos hubiese un proyecto político de democratización de la gestión pública, lo que explica, por ejemplo, el bajo desarrollo de la Ley 1757, que desde su expedición hace cuatro años largos hasta la fecha no ha desarrollado más de un 30% de las tareas que fueron encomendadas al Estado para proveer el marco institucional y financiero de la participación. O, también, la rutinización de los procesos de planeación participativa y el bajo poder de los Consejos y del Sistema de Planeación para incidir de manera real en la formulación de los planes de desarrollo, así como el bajo perfil del Consejo Nacional de Participación en el escenario público nacional. En la misma tónica debe ser interpretado el escaso nivel de ejecución de las tareas participativas del Acuerdo Final. Como lo demuestra el informe del Observatorio de Participación en la Implementación del Acuerdo Final (OPIAF), un sesenta por ciento de las tareas participativas no han sido ejecutadas o tienen un nivel mínimo de implementación, lo que es particularmente notorio en los puntos sobre reforma rural integral y participación política y ciudadana (OPIAF, 2019).

Existe, pues, una tensión en el seno de la actividad gubernamental con respecto a la democratización de la gestión pública: hay una apertura de las autoridades a la participación ciudadana, pero al mismo tiempo se interponen límites para que ella no interfiera en las lógicas de poder de los respectivos gobiernos. Participación, sí, pero no tanta. Apertura a la voz ciudadana, sí, pero a condición de no tocar los hilos profundos del ejercicio del poder político.



⁹ En el capítulo 5 fueron analizados las diferentes estrategias de las autoridades municipales para promover de manera controlada el ejercicio de la participación. terio para la toma de decisiones.

Esta situación obliga a pensar en el otro polo de la relación: en la ciudadanía. ¿Qué tanto ha contribuido esta última a democratizar la gestión pública, sobre todo teniendo en cuenta la tensión que experimentan los gobiernos de cara a ese objetivo? En primera instancia, puede decirse que, en el período analizado, diferentes grupos sociales (viejos y nuevos liderazgos, nuevos grupos y comunidades, antes alejados de los escenarios públicos) pujaron por una mayor presencia en la toma de decisiones. No solo incorporaron con mayor fuerza el lenguaje de la solidaridad y la participación, sobre todo con un enfoque de derechos (ver capítulo 9), sino que accedieron a nuevos espacios para poner de presente sus intereses y aspiraciones o para plantear iniciativas a las autoridades públicas, que expresaban sus necesidades más sentidas. El instrumento más significativo –no el único– en esa dirección fue el control social a la gestión pública y sus resultados. No solo es el dispositivo más conocido y uno de los más utilizados por la gente para relacionarse con las autoridades públicas, sino que ha servido para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos, y para denunciar riesgos o hechos de corrupción.

Otros mecanismos y escenarios también fueron utilizados en el período de análisis para intervenir en la gestión: las consultas populares, los Consejos de planeación, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, las Asambleas de Juventud, los espacios creados para poblaciones específicas (población con discapacidad, comunidades afro, población LGBTI, etc.), las instancias de participación para las víctimas y algunos escenarios creados por el Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC, en particular las Asambleas para la construcción de los PDET y los Consejos (nacional y territoriales) de Paz, Reconciliación y Convivencia.

Esta iniciativa ciudadana, que sin duda se ha incrementado en los últimos años, se ha visto afectada por la estrategia de control de la participación puesta en marcha por el Gobierno nacional y buena parte de los gobiernos municipales en el país. En efecto, el hecho de que las autoridades le hayan apostado a una participación institucional de carácter formal e instrumental afectó directamente el alcance de la acción ciudadana y se convirtió en una barrera de alto tenor para que dicha acción tuviera un efecto real sobre la democratización de la gestión y sobre el contenido de las políticas públicas. Barrera estructural que se añade a otros obstáculos que la misma población señala como límites o impedimentos para participar: la falta de tiempo, la falta de información, la desconfianza en otros actores y en el Estado, la ausencia de garantías para participar, especialmente en zonas donde la ausencia del Estado ha propiciado el control del territorio por actores armados ilegales, el irrespeto a los derechos y las libertades, y el clima poco propicio para la participación cuando se trata de gobiernos de corte autoritario y/o clientelista.

El manejo dado por el Gobierno a las consultas populares en el sector extractivo es un buen ejemplo de las trabas interpuestas por la autoridad –en este caso, nacional– a la participación y de las consecuentes limitaciones que se derivaron para la acción colectiva. Cuando las comunidades de algunos municipios utilizaron este mecanismo, a sabiendas de su potencial para incidir en la gestión del sector¹⁰, el Gobierno reaccionó tratando de desestimar su uso señalando que no había sido diseñado para tomar decisiones sobre la explotación del subsuelo¹¹. Luego, intentó deslegitimar la movilización ciudadana mediante el argumento de que la población era manipulada por los promotores de las consultas y que, además, un municipio no podía tomar decisiones que afectaban al conjunto del país. Cuando aumentó la lista de municipios interesados en realizar consultas populares para decidir sobre la explotación del subsuelo, el Gobierno intentó asfixiarlas señalando que no las podía financiar por falta de recursos. Por último, presionó a la Corte Constitucional para declarar inexecutable el artículo de la Ley de Régimen Municipal que legalizaba las consultas para temas de afectación de usos del suelo, lo que efectivamente ocurrió. Al final, la Corte decidió que las consultas no son válidas para definir cuestiones relacionadas con la explotación del subsuelo.

Se produjo así un desencuentro entre la estrategia gubernamental en materia de participación, especialmente a través de los dispositivos institucionales, de un lado, y las expectativas que ha ido cultivando la población con respecto a la participación como derecho para adquirir otros derechos, de otro. En tal sentido, si bien es posible registrar logros de la acción ciudadana en su propósito de democratizar la gestión pública a través de canales institucionales, los resultados son visiblemente limitados en la medida en que chocan con un comportamiento de las autoridades públicas que refleja una visión bastante limitada sobre el rol y el alcance de la participación en la toma de decisiones.

Esta circunstancia explica el recurso de la población a espacios no formales de participación (mesas de trabajo, diálogo directo, con las autoridades, etc.) y a la movilización y la protesta social como formas de expresión y de reivindicación de sus intereses ante



¹⁰ A juicio de los líderes que decidieron utilizar este mecanismo para rechazar la implantación de proyectos extractivos en su territorio, la consulta popular tenía tres rasgos muy potentes: es un mecanismo abierto a la participación de todos los electores, sin excepción; además, da lugar a una deliberación pública que no solo brinda información sino que puede operar como dispositivo de pedagogía democrática; y, por último, es vinculante. La decisión tomada debe ser ejecutada por las autoridades públicas.

¹¹ Lo que no necesariamente era cierto, pues la ley 136 de 1994 ordenaba el uso de dicho mecanismo para situaciones de afectación de usos del suelo.

las autoridades públicas. El capítulo 12 mostró la magnitud y el alcance de ese fenómeno durante el período de análisis, el cual se convirtió en la vía preferida para diferentes sectores sociales en varias regiones del país para visibilizarse, manifestar su inconformidad con las políticas públicas, rechazar el incumplimiento de compromisos y formular demandas relacionadas con sus necesidades y derechos. Ante los límites de las vías institucionales, varios sectores optaron por acudir a la movilización y la protesta para hacer efectivos sus derechos. Y, en varios casos, no solo lograron denunciar los problemas del entorno que afectan sus vidas, sino que obligaron a las autoridades públicas a sentarse a la mesa para negociar, construir acuerdos, incrementar recursos para la solución de problemas de larga data, etc. Un buen ejemplo es el paro de Buenaventura, una movilización que obligó al Gobierno a negociar la creación de un fondo con recursos de gran magnitud para enfrentar problemas históricos de esa región y de sus habitantes. Otros ejemplos pueden ser enumerados, como el rol de la cumbre agraria y popular como interlocutora legítima del Gobierno para la definición de programas que benefician al campo colombiano, las mingas y las marchas indígenas, los paros en el sector minero, las movilizaciones estudiantiles para la financiación de la educación superior o las movilizaciones en Bogotá para mejorar la calidad del servicio de transporte público masivo.

Así, a diferencia de lo que ocurrió en las dos últimas décadas del siglo pasado, el efecto democratizador de la participación tuvo más que ver con las movilizaciones ciudadanas en múltiples aspectos de la vida colombiana que con la creación de dispositivos institucionales de participación¹². En otras palabras, fue más el efecto de la iniciativa ciudadana que de la oferta gubernamental de instituciones participativas. Las comunidades, las organizaciones sociales y sus líderes entendieron que, si no se movilizaban ni unían esfuerzos para obtener mejores resultados, las decisiones en materia de políticas públicas seguirían jugando en su contra y beneficiando intereses minoritarios ajenos.

Las autoridades, a pesar de su temor a este tipo de acciones colectivas¹³ o de su actitud despectiva en ciertas ocasiones¹⁴, han tenido que sentarse a conversar con los



¹² En la encuesta sobre participación ciudadana en Colombia se preguntó cuál de las vías de participación era más eficaz para resolver los problemas de la ciudadanía. La respuesta expresa un cierto desencanto con las formas institucionales: solo un 16% de los encuestados señalaron que los dispositivos institucionales son más eficaces. En cambio, un 30,6% opinó que son más eficaces los espacios no formales (18,3%) y la protesta social (12,3%), aunque un 35% cree que las tres modalidades son igualmente eficaces.

¹³ Dos exfuncionarios del Ministerio del Interior, entrevistados para este estudio, coincidieron en señalar el “pavor” que tienen las autoridades públicas a la participación y a la movilización ciudadanas.

grupos promotores, escuchar sus propuestas y pactar acuerdos, no siempre cumplidos por el Gobierno¹⁵. Ello ha implicado la apropiación de recursos presupuestales para resolver problemas, orientar un importante esfuerzo institucional y de recurso humano a la atención de los conflictos sociales¹⁶ y diseñar estrategias de relacionamiento del Gobierno con los territorios para comprender mejor sus inquietudes y diseñar dispositivos preventivos que eviten el aumento de la movilización en el país.

¿Qué tanto percibe la ciudadanía el efecto democratizador de la participación ciudadana? ¿Cambió esa percepción en los últimos quince años?¹⁷ La posibilidad de democratizar la gestión pública depende de qué tanto la participación ciudadana ha logrado que la gente se interese por los asuntos públicos. Como lo señalan los datos del cuadro 14.1, las personas creen hoy un poco más que hace quince años que el interés de la gente ha aumentado gracias a la apertura de nuevos escenarios de participación: en 2018, un poco más de una tercera parte de las personas (36,4%) opinaron en ese sentido, mientras que en 2002, solo el 29,1% lo hizo. En ambos momentos, esa opinión fue mucho mayor en Bogotá (49,3%, en 2002, y 44,1% en 2018) y en los pequeños municipios (47,1%, en 2002, y 37,1%, en 2018). Este último dato es consistente con lo ocurrido en la capital del país, donde los gobiernos de izquierda ampliaron el espectro de la participación y hubo más oportunidad para la ciudadanía de intervenir en los asuntos públicos, como se señaló en el capítulo 5. Igual puede decirse de los pequeños municipios, en los que, a pesar de no existir una infraestructura institucional de la participación tan amplia como en las grandes ciudades, de todos modos hay una mayor cercanía de la población con sus autoridades. Además, la movilización ciudadana ha tenido desarrollos importantes en



¹⁴ Recuérdese la frase del presidente Santos, “el tal paro agrario no existe”, refiriéndose al paro agrario de 2013 que, al final, lo obligó a negociar políticas y recursos para el campo.

¹⁵ En varios casos acudió también a la represión de los movimientos y a la criminalización de la protesta, especialmente durante el mandato del presidente Álvaro Uribe.

¹⁶ El gobierno del presidente Santos creó una oficina para medir permanentemente la temperatura a los diferentes conflictos regionales y alertar a las entidades gubernamentales sobre su alcance y las medidas que sería necesario tomar para evitarlos o enfrentarlos.

¹⁷ Aunque en la encuesta sobre participación ciudadana, realizada en 2018, no especificó si se trataba de participación por vías institucionales o de movilización y protesta social, es dable pensar que las respuestas se refieren principalmente a la primera lógica, no a la segunda. Como se señaló en otro capítulo de este estudio, solamente el 2% de los colombianos creen que la protesta social es una forma de participación, lo que da a entender que la mayor parte de las personas encuestadas asimilan la participación ciudadana a las vías institucionales. No se descarta, sin embargo, que las respuestas de ese pequeño segmento hayan incluido la referencia a hechos de movilización colectiva, en cualquiera de sus formas.

pequeños municipios del país, especialmente en lo que respecta a los temas ambientales, de defensa del territorio y de resistencia a los proyectos de explotación de los recursos naturales.

CUADRO 14.1
GRADO DE ACUERDO CON LA SIGUIENTE AFIRMACIÓN “LA PARTICIPACIÓN HA GENERADO MAYOR INTERÉS DE LA GENTE EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS” (%)

GRADO DE ACUERDO	2002	2018
Totalmente de acuerdo	4,3	10,0
De acuerdo	24,8	26,4
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	26,5	33,6
En desacuerdo	39,7	17,2
Totalmente en desacuerdo	3,7	8,6
No sabe/No responde	1,0	4,2
Total	100,0	100,0

FUENTE: Velásquez y González (2003) y Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

De igual forma, esta opinión cambia dependiendo si las personas se encuentran vinculadas al escenario público o no. El cuadro 14.2 presenta información a ese respecto. Muestra las diferencias entre personas con características opuestas. Es claro que a mayor vínculo con lo público aumenta la probabilidad de que la gente acepte que uno de los efectos de la participación ha sido interesarse por los asuntos que conciernen a todos en el país o en una comunidad específica. La diferencia en los porcentajes es significativa sobre todo en los casos de tipo de ciudadano, asistencia a eventos públicos y recepción de la información sobre participación ciudadana, enviada por la Alcaldía.

Otra pregunta relacionada con el interés en lo público tiene que ver con el número de personas que se involucran en temas colectivos. Se preguntó, en efecto, el grado de acuerdo de los encuestados con la afirmación según la cual la participación ciudadana ha permitido que personas que antes no se interesaban por los asuntos públicos ahora quieran involucrarse. Las cifras del cuadro 14.3 muestran una tendencia similar a las respuestas consignadas en el cuadro 14.1. Un poco menos del 40% de las personas respondieron afirmativamente, cifra mayor al 23,5% de los encuestados que manifestaron

su desacuerdo con la afirmación. De nuevo, el vínculo con lo público lleva a tener lecturas más positivas sobre este efecto de la participación ciudadana¹⁸.

CUADRO 14.2
OTROS FACTORES QUE INFLUYEN EN EL EFECTO DE LA PARTICIPACIÓN
INTERÉS DE LA CIUDADANÍA POR LOS ASUNTOS PÚBLICOS, 2018 (%)

	% DE ACUERDO
Tipo de ciudadano	
Líderes	52,5
No interesados	27,7
Contacto con miembros de espacios de participación	
Sí	43,4
No	33,8
Asistencia a eventos públicos en el municipio	
Frecuentemente	63,7
Nunca	32,1
Participación en movilizaciones y protestas sociales	
Sí	42,8
No	35,6
Recibe información de la Alcaldía sobre participación ciudadana	
Sí	58,9
No	33,5
Pertenencia a organizaciones	
Sí	44,4
No	34,4

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).



¹⁸ Aquí las diferencias son menores que en el caso de la afirmación anterior, pero de todos modos son estadísticamente significativas (superan ampliamente el error de muestreo): por ejemplo, si se es líder, el acuerdo con la frase de la pregunta es del 51%; si, en cambio, se trata de una persona desinteresada en los asuntos públicos, el acuerdo es solo de 31%. El 51,2% de los que reciben información de la alcaldía sobre participación ciudadana están de acuerdo con este efecto de la participación, mientras solo un 37,1%, de los que no reciben esa información mostraron su acuerdo.

CUADRO 14.3
GRADO DE ACUERDO CON LA SIGUIENTE AFIRMACIÓN “LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA HA PERMITIDO QUE PERSONAS QUE ANTES NO SE INTERESABAN POR LOS ASUNTOS PÚBLICOS AHORA QUIERAN INVOLUCRARSE”, 2018 (%)

GRADO DE ACUERDO	%
Totalmente de acuerdo	10,3
De acuerdo	28,5
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	34,0
En desacuerdo	16,3
Totalmente en desacuerdo	7,2
No sabe/No responde	3,7
Total	100,0

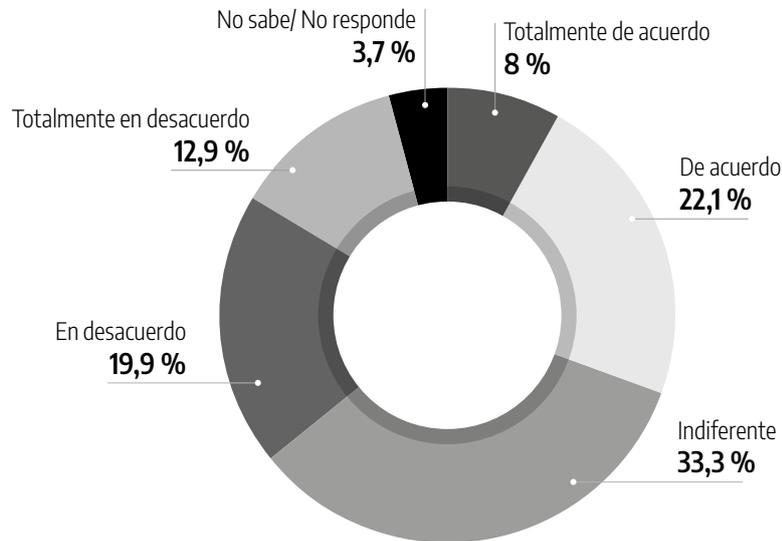
FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

Esos porcentajes, sin embargo, siguen siendo bajos con respecto a la aspiración de todo sistema democrático participativo de que la apertura de espacios de participación logre que la mayoría de las personas tengan una mínima sensibilidad por la cosa pública. El dato refleja un grado importante de apatía ciudadana: 33,6% de quienes respondieron la encuesta son indiferentes a la afirmación y una cuarta parte declararon su desacuerdo.

Tres elementos de percepción reflejan la opinión ciudadana sobre el impacto de la participación en la democratización de la gestión pública: en primer lugar, qué tanto creen los encuestados que los funcionarios públicos están dispuestos a dialogar con la ciudadanía y la tienen en cuenta en la toma de decisiones. A ese respecto, la encuesta de 2018 arroja información no muy positiva: solo un poco más de la tercera parte de las respuestas coinciden con que las autoridades públicas tienen esa disposición (gráfico 14.1). Ello encaja perfectamente en la idea antes expuesta de que las autoridades aceptan la participación siempre y cuando esta no empodere a la gente y la convierta en factor determinante de poder. Quienes se acercan a las autoridades públicas en sus municipios no encuentran del todo una apertura a sus inquietudes, demandas e iniciativas. Existen los espacios de participación, pero no como canales de interlocución y diálogo con la ciudadanía.

Algo parecida es la opinión de la ciudadanía sobre si las autoridades tienen hoy más en cuenta a la población que hace diez años en la toma de decisiones. En 2002, tres de cada cinco personas tenían esa percepción (Velásquez y González, 2003). En la encuesta

GRÁFICO 14.1
LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS ESTÁN MÁS DISPUESTOS A DIALOGAR CON LA GENTE

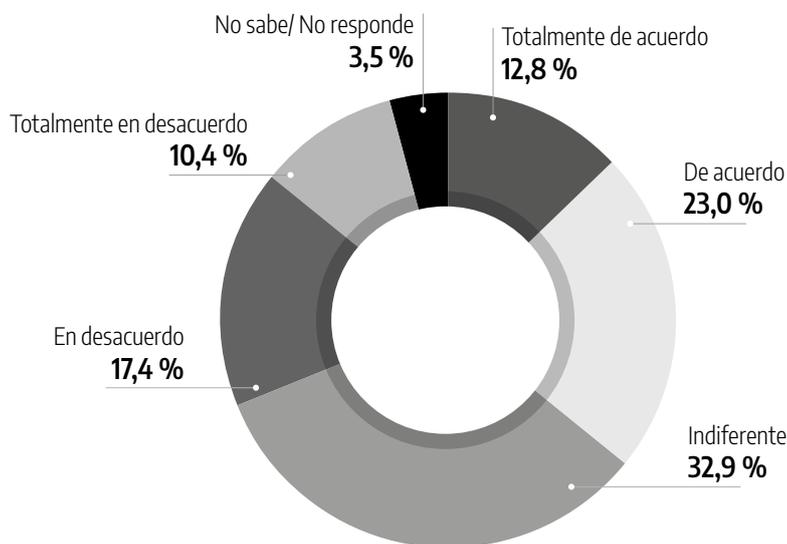


FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

de 2018, esa proporción solo fue del 35,8 %, una reducción muy significativa con respecto a la encuesta anterior (gráfico 14.2). La explicación de esa tendencia puede radicar en el manejo dado por los gobiernos del período 2002-2018 a la participación ciudadana, en especial el gobierno del presidente Uribe, el cual, como se indicó en varios capítulos de este estudio, intentó desvirtuarla, tanto a través de vías institucionales y de la movilización y la protesta, mediante juicios severos contra sus promotores, criminalización de la protesta y diseño de formas diferentes de relación con la ciudadanía (el Estado de opinión y los Consejos Comunitarios). El presidente Santos cambió su estilo y creó mejores condiciones para la expresión de diferentes voces ciudadanas, pero no fue un adalid de la participación, pues fincó su gestión en esquemas tecnocráticos de manejo de lo público. En el nivel de los gobiernos locales, ese trato pudo ser diferente en las grandes ciudades, pero no necesariamente en los pequeños municipios. En estos las relaciones personales, de clientela y de toma autoritaria de decisiones han sido dominantes y pocos cambios han tenido lugar en clave de apertura democrática.

Un segundo elemento de percepción sobre la democratización de la gestión pública tiene que ver con el efecto que ha tenido la participación en el uso más eficiente de los

GRÁFICO 14.2
LAS AUTORIDADES DEL MUNICIPIO TIENEN HOY MÁS EN CUENTA A LA GENTE



FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

recursos públicos. Se ha señalado que ese es uno de los principales impactos de la acción ciudadana en el manejo de lo público (Font, 2001). ¿Comparten los colombianos esa opinión? El cuadro 14.4 revela que no mucho. Solamente el 28,7% de los encuestados dieron una respuesta positiva, mientras que el 33% plantearon su desacuerdo parcial o total con esa idea. Solamente en los municipios pequeños el porcentaje de personas que expresaron su acuerdo a ese respecto superó el porcentaje de opinión negativa de la muestra general (34,8%). El resto de la población tuvo expresiones que se ubican en el promedio de la opinión señalada¹⁹.



¹⁹ No obstante, hay dos factores que incrementan el nivel de acuerdo con el efecto de la participación sobre el buen uso de los recursos públicos: la condición de ciudadano y la pertenencia a organizaciones sociales. El 38,7% de los que se declararon líderes y el 36,9 de quienes pertenecen a organizaciones están de acuerdo con que la participación ha contribuido a mejorar el uso de los recursos públicos por parte de las autoridades locales. En contraste, quienes se declaran desinteresados o no pertenecen a ninguna organización muestran puntajes más bajos (23,9% y 26,7%, respectivamente). En esta opinión también influyen otras variables, ya mencionadas, como la asistencia a eventos públicos y la recepción de información sobre participación ciudadana.

CUADRO 14.4
GRADO DE ACUERDO CON LA SIGUIENTE AFIRMACIÓN
“LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA HA AYUDADO A UTILIZAR MÁS
EFICIENTEMENTE LOS RECURSOS PÚBLICOS MUNICIPALES” (%)

GRADO DE ACUERDO	2018
Totalmente de acuerdo	7,4
De acuerdo	21,3
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	33,3
En desacuerdo	22,1
Totalmente en desacuerdo	11,0
No sabe/No responde	4,9
Total	100,0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

El punto es relevante por dos razones: en primer lugar, por el aumento de las experiencias de presupuesto participativo en varias regiones del país. Que la generalidad de las personas opinen que la participación no ha logrado mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos significa que esos ejercicios, que tienen lugar principalmente en ciudades grandes e intermedias, no han logrado aún el cometido de garantizar que los recursos públicos sean utilizados del modo más adecuado para que resuelvan los problemas de la población.

En segundo lugar, porque el uso de los recursos está estrechamente ligado a algunos rasgos de la gestión que en Colombia tienen un largo historial: el clientelismo y la corrupción. Ese es el tercer indicador de percepción que interesa analizar para examinar los efectos democratizadores de la participación ciudadana en la gestión pública. Se preguntó a los encuestados si creían que la participación ciudadana había sido eficaz para reducir el clientelismo, la corrupción y la politiquería. Los cuadros 14.5, 14.6 y 14.7 presentan la comparación de los resultados de las encuestas de 2002 y 2018. El juicio en este caso es más severo. La corrupción y el clientelismo no han desaparecido de la mente de los colombianos como marcas de la gestión pública. La tendencia es similar en 2002 y 2018. El porcentaje de quienes están en desacuerdo con la afirmación es mayor que el de quienes están de acuerdo. Incluso, la opinión es más crítica en la encuesta de 2018: el 24 % de los encuestados estuvo de acuerdo, mientras el 45 % manifestó su desacuerdo.

CUADRO 14.5
ACUERDO CON LA FRASE “LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA HA LOGRADO REDUCIR EL CLIENTELISMO Y LA POLITIQUERÍA EN COLOMBIA”, 2002 (%)

GRADO DE ACUERDO	%
Totalmente de acuerdo	3,3
De acuerdo	24,0
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	26,4
En desacuerdo	35,1
Totalmente en desacuerdo	10,6
No sabe/No responde	0,6
Total	100,0

FUENTE: Velásquez y González (2003).

CUADRO 14.6
ACUERDO CON LA FRASE “LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA HA LOGRADO REDUCIR LA CORRUPCIÓN”, 2002 (%)

GRADO DE ACUERDO	%
Totalmente de acuerdo	3,0
De acuerdo	26,2
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	22,6
En desacuerdo	35,6
Totalmente en desacuerdo	12,5
No sabe/No responde	0,1
Total	100,0

FUENTE: Velásquez y González (2003).

Además, esta es una opinión generalizada. No existen diferencias por tipo de municipio, género, edad, nivel educativo o condición socioeconómica de quienes respondieron la encuesta²⁰. Como en Fuente Ovejuna: todos a una. No es de extrañar esta valoración. La corrupción se ha convertido en uno de los temas centrales del debate público sobre el comportamiento de las autoridades públicas en todos los niveles y de grupos de poder

CUADRO 14.7
ACUERDO CON LA FRASE “LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA HA LOGRADO REDUCIR LA CORRUPCIÓN, EL CLIENTELISMO Y LA POLITIQUERÍA EN COLOMBIA”, 2002 (%)

GRADO DE ACUERDO	%
Totalmente de acuerdo	7,2
De acuerdo	16,8
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	26,8
En desacuerdo	21,4
Totalmente en desacuerdo	23,6
No sabe/No responde	4,2
Total	100,0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

que buscan lucrarse con los recursos del Estado. Esto ha ocurrido no solo porque mediante los dispositivos de vigilancia social de la gestión pública ha sido posible hacer públicos más hechos de corrupción que antes, sino además porque el problema ha crecido en años recientes. Según el índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, publicado a comienzos de 2019, Colombia perdió tres lugares en el ranking internacional (pasó del puesto 96 al 99, entre 180 países), gracias a la pérdida de un punto en la medición (pasó de 37 a 36 en el último año). En cierto modo, la opinión ciudadana refleja esta situación: que casi la mitad de las personas estén de acuerdo con que en Colombia la participación ciudadana no ha sido efectiva en la lucha contra la corrupción y el clientelismo significa que, a pesar de la multiplicación de ejercicios de veeduría ciudadana, estos no logran hacer mella en un problema que ya parece tener un cariz estructural.

Otra manera de ver la transparencia como instrumento de democratización y lucha contra la corrupción es examinar la percepción que tiene la ciudadanía sobre los beneficios

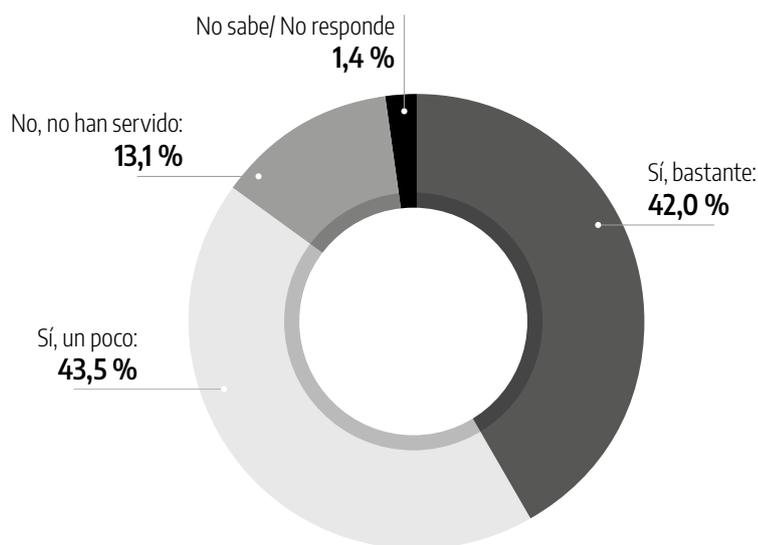


²⁰ Solamente dos factores generan alguna diferencia de opiniones: la condición de ciudadano como líder o como persona no interesada en la cosa pública (41,3% y 21,7% respectivamente) expresaron su acuerdo con el efecto de la participación en el buen uso de los recursos públicos; y la asistencia –o no– a eventos (42,3% y 20%, respectivamente).

que puede traer la rendición de cuentas para esos propósitos. Hace casi una década, el Gobierno expidió un documento de política sobre esa materia (Documento Conpes 3654 de 2010), cuya práctica ha sido progresivamente incorporada como parte de las tareas de gestión pública. Dicha política quedó ratificada en la Ley 1757, la cual incluyó un capítulo sobre el tema que tomó el enfoque del documento Conpes y lo convirtió en norma para el ejecutivo y para los organismos de participación ciudadana²¹. El gráfico 14.3 muestra las respuestas dadas a la pregunta sobre qué tanto la rendición de cuentas ha servido para que la gente se informe sobre las decisiones que toman los gobernantes.

En este caso, la opinión ciudadana es más favorable hacia los ejercicios de rendición de cuentas, pero en un sentido estricto: la entrega de información a la ciudadanía para que se entere de las decisiones que han tomado las autoridades, no para que incida en ellas, pues se trata de decisiones tomadas y de acciones ya emprendidas. En otras

GRÁFICO 14.3
LA RENDICIÓN DE CUENTAS HA SERVIDO PARA QUE LA GENTE SE INFORME



FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).



²¹ El articulado aprobado por el Congreso incluyó también la rendición de cuentas de ese organismo, pero la Comisión de conciliación del texto final de la ley la suprimió.

palabras, la rendición de cuentas es positiva desde el punto de vista de la transparencia informativa, pero nada se puede decir de su capacidad para que la gente influya en las decisiones públicas, pues no fue diseñada para ese propósito²².

Lo que de todos modos denotan estos indicadores de percepción es que, en términos generales, la participación, como práctica ciudadana, no ha logrado tener un efecto contundente en la democratización de la gestión pública. Hay avances, sin duda, tanto desde la oferta gubernamental como de la acción ciudadana, pero hace falta caminar una larga ruta para lograr que las autoridades y sus funcionarios dialoguen con la gente, estén abiertos al escrutinio ciudadano y a la concertación de acuerdos, usen de modo más eficaz los recursos públicos en función del bien colectivo y erradiquen de una vez por todas esquemas de manejo del Estado y de relación con la ciudadanía basados en lógicas clientelares y de uso de los recursos públicos en beneficio de intereses privados.

EL FORTALECIMIENTO DE LA CIUDADANÍA Y DE SU TEJIDO ORGANIZATIVO

En el capítulo 1 se hizo referencia al papel que desempeñan las organizaciones sociales y la densificación del tejido social en el ejercicio de la participación. Esta no solo necesita un entorno favorable que brinde las condiciones básicas para su desarrollo (normas, políticas, recursos públicos, clima de respeto a los derechos y las libertades, terceros que la respalden y promuevan, entre otras), sino además que haya actores dispuestos a participar, que identifiquen claramente sus objetivos de acción a partir de la consolidación de su(s) identidad(es) como sujetos sociales y políticos, que tengan motivos para velar por sus intereses e incidir en las decisiones que los afectan, y que cuenten con recursos para actuar en el escenario público, los cuales determinan la calidad, el alcance y los resultados de su acción.

Uno de esos recursos es la organización, es decir, la unión de esfuerzos para el logro de propósitos compartidos. Puede ser permanente o transitoria, formal o informal, grande o pequeña. El punto clave es que permite articular voluntades, a partir de



²² Habría una posibilidad indirecta de incidencia ciudadana de los ejercicios de rendición de cuentas en el desempeño de las autoridades públicas, derivada de la manera como está concebida en el Documento Conpes y en la Ley 1757: la rendición de cuentas como un ejercicio dialógico, de doble vía, que permite, en consecuencia, que la ciudadanía no solo pueda preguntar y deliberar sobre la información brindada por las autoridades, sino que obliga a estas últimas a responder en tiempo real o en un lapso definido las inquietudes formuladas por los participantes en esos ejercicios.

intereses, cosmovisiones, incluso conveniencias, con el fin de trabajar en pos de metas colectivamente definidas. La organización constituye un tejido social que puede afirmarse y fortalecerse a través de la experiencia y de la generación de confianza interna y hacia otros actores del entorno (confianza horizontal), o hacia las autoridades (confianza vertical). Esa dinámica es lo que configura lo que algunos han llamado el capital social (Putnam, 1994). La literatura señala que, a diferencia de la participación electoral, el capital social es una condición *sine qua non* de la participación ciudadana²³, a condición de que esté orientado por principios democráticos²⁴. Estos promueven, como se ha dicho en otras partes de este estudio, el ejercicio libre, amplio y pleno de ciudadanía, es decir, una ciudadanía de alta intensidad.

Esta relación entre fortalecimiento del tejido social democrático²⁵ y participación ciudadana puede ser también mirada en sentido inverso: la participación ciudadana puede fortalecer el tejido social y el ejercicio de la ciudadanía, en la medida en que plantea retos para los participantes que los obligan a actuar de consuno (activación de solidaridades), genera aprendizajes sobre lo público, lo que Hilmer (2010) llama la “astucia ciudadana”, y propicia paulatinamente una relación horizontal entre los diferentes actores y con el Estado, reduciendo asimetrías (de información, de conocimiento y de poder). Es esta relación la que interesa analizar en lo que sigue. Se trata de valorar el efecto que la participación ciudadana ha producido en la densificación del tejido social y en el ejercicio de la ciudadanía.

Este efecto puede ser abordado en dos dimensiones: de un lado, qué tanto la participación ciudadana ha fortalecido a los actores en términos de la densificación de sus organizaciones y de las articulaciones con otros actores, inclusive antagónicos en términos



²³ “En ausencia de un tejido social dotado de suficiente dinamismo y espesor, la participación decae y los ciudadanos tienden al absentismo. En cambio, si el movimiento asociativo es suficientemente activista y robusto, entonces es muy probable que los ciudadanos se sientan movidos a participar decididamente en la cosa pública, apoyando y controlando a las autoridades de su ciudad. Esta evidencia permite considerar al ‘capital social’ (expresión hoy más usada para referirse a las asociaciones libres y voluntarias) como el principal factor inductor de la participación ciudadana” (Gil Calvo, 2005, p. 1).

²⁴ Esta precisión es necesaria para distinguir diferentes tipos de capital social. Las mafias, por ejemplo, poseen las mismas características de densidad, articulación y confianza, pero actúan con principios muy diferentes a los estándares democráticos.

²⁵ El fortalecimiento del tejido social puede ser entendido como “la multiplicación de las organizaciones y las redes de cooperación social, la articulación de esfuerzos sociales en torno a metas compartidas y la generación de confianza entre distintos sectores de la ciudadanía y en la institucionalidad democrática” (Velásquez y González, 2003, p. 350).

de intereses, racionalidades y proyectos políticos; de empoderamiento de los líderes y del surgimiento de nuevos liderazgos; de confianza entre los actores, de sentidos de pertenencia al territorio y de colaboración para el logro de objetivos comunes. De otro, qué tanto la participación ha contribuido a mejorar la acción de esos actores en términos de involucramiento de más personas, especialmente mujeres, en lo público y de capacidad de incidencia en las decisiones públicas.

Los actores

El efecto más directo de la participación de los actores, entendidos como sujetos colectivos, es el fortalecimiento de la organización social en términos cuantitativos y cualitativos. Esto significa principalmente el aumento de las organizaciones y de la pertenencia de los individuos a ellas, como resultado de los ejercicios de participación, y el funcionamiento de tales organizaciones como organismos regidos por principios democráticos y atentas a la búsqueda del bien colectivo.

Desde el punto de vista cuantitativo, los estudios realizados por la Corporación Contrial en el marco del proyecto Barómetro del Capital Social, señalan a las claras que el país ha perdido en materia de asociatividad. Significa ello que los niveles de pertenencia a organizaciones descendieron desde la década del noventa hasta la actualidad, con una leve recuperación en años recientes. Como se señaló en otro capítulo de este estudio, las organizaciones que se fortalecieron en los últimos años son las promovidas por iglesias, al tenor de principios confesionales de fe, más que de postulados laicos ligados a intereses sociales específicos (Sudarsky y García, 2018).

Este fenómeno tuvo mucho que ver con dos factores, estrechamente ligados: de un lado, la estigmatización de la cual fueron objeto las iniciativas de asociación de diversos sectores de la sociedad por parte del gobierno del presidente Uribe (2002-2010) y de autoridades departamentales y municipales, así como de grupos armados ilegales afectos a su proyecto autoritario. Consecuencia de esa estrategia fue la criminalización de la protesta, especialmente en ese período, y la persecución a dirigentes sociales que pretendían defender los intereses de sus comunidades u organizaciones²⁶.



²⁶ Esa mirada del liderazgo social y de la actuación de las organizaciones no ha desaparecido del todo, como se mostró en el capítulo 6 de este estudio. Las amenazas en contra de los líderes sociales continúan, como lo señaló un dirigente social entrevistado para este estudio: “Antes se creía que a los dirigentes sociales en Colombia los asesinaban por su militancia en la izquierda, lo que es en parte cierto

De otro, la asociación que se quiso establecer entre organización social y lucha armada en Colombia, que condujo a asimilar cualquier iniciativa organizada, especialmente en zonas donde la presencia guerrillera era dominante, pero también en áreas urbanas, a estrategias de los grupos insurgentes, cuyo propósito era desestabilizar el orden institucional, convirtiéndose así en “amenaza terrorista”, según el lenguaje preferido en ese momento por buena parte de las autoridades gubernamentales y sus principales seguidores, incluidos amplios sectores sociales que apoyaban dicho proyecto político.

Este tratamiento de los esfuerzos de organización, participación y protesta social se convirtió en narrativa dominante y configuró un imaginario que rápidamente caló en amplios círculos de la sociedad colombiana, que no solo desarrollaron un cierto “miedo” a todo lo que se pareciera a organización, participación y protesta social, sino que trajeron ese pensamiento en un rechazo explícito a los intentos de expresión ciudadana y de oposición al régimen.

Ese fue un discurso macrosocial que tenía detrás un proyecto autoritario cuyas bases ideológicas se condensaban en la noción de Estado de opinión. No obstante, una mirada de carácter meso y micro a experiencias específicas de participación muestra la otra cara de la moneda. Procesos exitosos desarrollados en estos quince años en muchas partes del país señalan que, al final, las organizaciones participantes se fortalecieron, especialmente en cabeza de nuevos sectores sociales como las víctimas, las mujeres, los jóvenes, la población LGBTI y líderes de pequeñas organizaciones que al sumarse a iniciativas participativas fueron encontrando horizontes organizativos cada vez más sólidos.

Lo que en todo caso no deja de ser cierto es que la pérdida social en materia de pertenencia a organizaciones laicas hizo mella en el fortalecimiento de capital social, lo que se ve reflejado en la encuesta de opinión de 2018, comparada con los resultados de la encuesta realizada en 2002 (cuadro 14.8). Aunque el porcentaje de quienes están de acuerdo con la afirmación bajó 15 puntos en el período, sigue siendo una proporción mayor que la de quienes están en desacuerdo. Además, aumentó el porcentaje de quienes están totalmente de acuerdo. En suma, hay un poco más de escepticismo en las respuestas dadas en 2018, pero sigue habiendo una percepción de que la participación ha contribuido al fortalecimiento organizativo, así el efecto no sea tan vigoroso como hace quince años.



y más en las regiones, pero a la gente en los territorios los persiguen por radicar una acción de tutela o de cumplimiento, por un derecho de petición o cualquier otro ejercicio de derecho que ponga en peligro el monopolio de la clase política que se apropió del Estado y ha hecho de él un botín de enriquecimiento ilícito (Grupo focal a dirigentes sociales, noviembre de 2018).

CUADRO 14.8
GRADO DE ACUERDO CON LA SIGUIENTE AFIRMACIÓN
“LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA HA FORTALECIDO
A LAS ORGANIZACIONES SOCIALES”, 2002 Y 2018 (%)

GRADO DE ACUERDO	2002	2018
Totalmente de acuerdo	7,5	13,1
De acuerdo	47,8	27,7
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	24,6	30,9
En desacuerdo	15,8	16,9
Totalmente en desacuerdo	3,7	7,2
No sabe/No responde	0,6	4,2
Total	100,0	100,0

FUENTE: Velásquez y González (2003) y Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018

Dicha percepción es más fuerte entre quienes se consideran líderes sociales (55,8 %) que entre quienes no muestran interés por lo público (32,2%), entre quienes reciben información sobre participación ciudadana de parte de su alcaldía (63,5 %) que entre quienes no la reciben (37,7 %) y entre quienes forman parte de una organización social (52%), en comparación con quienes no pertenecen a ninguna (37,8%).

Una cuestión de fondo planteada por algunos líderes sociales tiene que ver con la autonomía de las organizaciones con respecto al Estado. Uno de ellos afirmó que la debilidad de algunas de ellas impide garantizar su autonomía con respecto a los agentes políticos y los funcionarios estatales, lo que incrementa el riesgo de cooptación y de que la relación con el Estado adquiera un tono de transacción y no de defensa de derechos. El límite entre autonomía, incidencia y corresponsabilidad es difuso y para organizaciones que representan grupos sociales con alto nivel de necesidades básicas insatisfechas la pérdida de autonomía a cambio de bienes y servicios puede representar más una debilidad que una fortaleza. Esto plantea un reto para las organizaciones en el sentido de superar debilidades internas para poder ejercer sus derechos²⁷.



²⁷ Grupo focal de dirigentes sociales, octubre de 2018.

El tema de los liderazgos es, entonces, central en la consideración de los efectos de la participación. La cuestión principal hace quince años era la posibilidad de que los liderazgos emergentes pudieran acceder a los espacios institucionales de participación para dar nuevo aire a esas instancias y evitar la hegemonía de liderazgos tradicionales que mostraban visos de clientelismo, burocratización y autoritarismo. La tensión entre viejos y nuevos liderazgos no estaba resuelta en ese entonces y se perfilaba como uno de los retos innovadores de la participación ciudadana en el país (Velásquez y González, 2003).

Hoy día, el tema sigue vigente, pues los nuevos liderazgos, no solo en términos de edad y experiencia sino de nuevas ciudadanías, nacen cada día y tratan de visibilizarse en los escenarios de representación social y de interlocución con las autoridades públicas. Como se señaló en el capítulo 9, esos liderazgos se fortalecieron en los últimos quince años y han logrado ocupar un lugar más visible en los ejercicios de participación, tanto por vías institucionales como de la movilización. Los grupos ambientalistas, para citar un ejemplo, han tenido un importante protagonismo en la última década en torno a la problemática de conservación de áreas protegidas, resistencia a proyectos de explotación de recursos naturales no renovables, conservación del agua y lucha contra el *fracking*. Su papel en la promoción y uso de las consultas populares en varios municipios en contra de la actividad extractiva, la defensa del acceso al agua, la protección de la biodiversidad y, más recientemente, el cambio climático han sido las banderas más sobresalientes que han proyectado a estas organizaciones a escenarios de debate y de opinión pública.

No son los únicos sectores: pobladores urbanos en varias ciudades se han organizado para rechazar proyectos urbanísticos considerados como inconvenientes²⁸, o para promover el uso del espacio público para la gente²⁹ o para demandar un mejor servicio de transporte público masivo³⁰. Las mujeres han sido también protagonistas en la incorporación de perspectivas de género en las políticas públicas, en la creación de entidades gubernamentales dedicadas a los temas de la mujer, así como en la construcción del



²⁸ Es el caso del movimiento de residentes en la carrera séptima en Bogotá, que se opusieron al proyecto de Transmilenio por esa vía arterial capitalina o el de voces diversas que pusieron de presente la inconveniencia del proyecto de intervención urbanística de la reserva Van der Hammen en la ciudad.

²⁹ El movimiento de biciusuarios se ha extendido en varias ciudades del país con su apuesta por una ciudad como espacio público para el disfrute de la gente.

³⁰ La experiencia en Bogotá ha sido muy rica en la realización de tomas espontáneas del Transmilenio para exigir un mejor servicio (frecuencias, calidad, seguridad, etc.). Varias de ellas condujeron a la conformación de mesas de trabajo y de concertación para definir y poner en marcha soluciones a los problemas planteados por los usuarios.

Acuerdo Final del Gobierno con las FARC. De tiempo atrás, la lucha por la paz ha sido uno de los ejes de la actuación de las organizaciones de mujeres, con resultados visibles en términos de movilización social y de generación de conciencia ciudadana sobre ese y otros asuntos (por ejemplo, la denuncia de violaciones y feminicidios en toda Colombia). En materia de género también se ha destacado el movimiento LGBTI, abanderado desde hace años del reconocimiento de su opción de género como parte del desarrollo libre de su personalidad y de su existencia social como grupo y como actor visible en el escenario público. Ello ha llevado a facilitar su inserción en la sociedad, lo que hace dos o tres décadas era impensable en Colombia, y a trabajar en favor de políticas públicas específicas para garantizar el ejercicio de sus derechos.

Los jóvenes también han vuelto a retomar el liderazgo que por años mostró un bajo perfil. Las movilizaciones recientes en torno a la defensa de la universidad pública y su financiación son ejemplo del compromiso de ese segmento de la población con asuntos centrales de la vida colectiva y del desarrollo. Fueron también muy importantes en la discusión y aprobación de la ley de ciudadanía juvenil (Ley 1622 de 2013), así su aplicación haya sido lenta y con dificultades desde el propio sector de las organizaciones de jóvenes. Los campesinos ganaron una gran visibilidad con el paro de 2013, coyuntura que no solo les valió la posibilidad de negociar con el Gobierno políticas específicas en su beneficio, sino que además pusieron sobre el tapete la cuestión de la identidad campesina como referente para la definición de una legislación que les permita convertirse en un segmento social reconocido con derechos y prerrogativas, y no solamente como aquellas personas que residen en áreas rurales. La Cumbre Nacional Agraria, Campesina, Étnica y Popular y el Movimiento de las Dignidades Agropecuarias son dos muestras del avance en la organización y la movilización del sector campesino en Colombia. Hoy son movimientos reconocidos por el Gobierno nacional como interlocutores para el diseño de políticas para el agro colombiano.

Los pueblos indígenas y comunidades étnicas también ganaron protagonismo en el escenario público colombiano en los tres últimos lustros. Sin duda, el reconocimiento del país como una nación pluriétnica y multicultural, en el sentido consagrado en la Constitución Nacional, fue un punto de partida muy importante para que ganaran fuerza como organizaciones y se convirtieran en interlocutores del Estado en la discusión de políticas públicas. Pero, no fue solamente la Constitución Nacional y sus desarrollos legislativos los que permitieron ese avance. También ha sido el fruto de los procesos de participación que han protagonizado por vías institucionales y de movilización, lo que les ha permitido ganar visibilidad y capacidad de interlocución y de negociación con

otros actores y, principalmente, con el Estado. En particular, los pueblos indígenas han sido beligerantes en la defensa de sus derechos, su territorio y su cultura, así como en el rechazo a la violencia, viniese de donde viniese, y en la construcción de la paz en sus territorios. Han estado abiertos al diálogo con otros actores nacionales³¹ y han planteado con fuerza reivindicaciones al Gobierno que condujeron en varias ocasiones a la conformación de mesas de negociación.

La emergencia de estos nuevos liderazgos presenta tres características: de un lado, la combinación de estrategias de acción, que los lleva a emplear en ocasiones los dispositivos institucionales de participación, especialmente cuando se trata de llegar a acuerdos concretos con autoridades públicas, nacionales o territoriales, y, en otras, a movilizarse y protestar para poner de presente sus demandas o para presionar soluciones de parte del Gobierno o de otros poderes del Estado. Ese es un aprendizaje logrado a través de los procesos de participación. Estos actores tienen claro que los dispositivos institucionales pueden ser útiles, pero no siempre, y que, cuando es necesario acudir a un repertorio diferente de acción colectiva, hacen el tránsito sin dificultad alguna. Es lo que ocurrió con las consultas populares sobre temas extractivos: primero fue la resistencia, pero luego se usó un mecanismo reglamentado por la ley para tomar decisiones que pusieron al Gobierno contra la pared y lo obligaron a actuar en respuesta a las organizaciones y los líderes promotores de ese movimiento. Ha sido el caso de los estudiantes universitarios y de los pueblos indígenas, como de los dirigentes del paro en Buenaventura y de los paros agrario y minero, hace un lustro.

La segunda característica es la articulación de esfuerzos, de organización y de recursos para la acción. De nuevo, la Cumbre Agraria, o la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas muestran cómo la participación ha llevado a sus integrantes a trabajar a través de redes y plataformas que significan unión de fuerzas para relacionarse con otros actores. No son escenarios fáciles por la heterogeneidad de intereses y de lecturas de la realidad del país y de los problemas que son el foco de su atención, pero han ido consolidándose poco a poco y se han fortalecido como interlocutores de las autoridades públicas. En ocasiones, esas alianzas han involucrado a algunas autoridades locales, por ejemplo para rechazar la actividad extractiva en algunos territorios y, de esa forma, actuar unidos frente al Gobierno nacional o a los sectores empresariales.



³¹ El Grupo de Diálogo Minero (GDIAM) ha liderado una mesa de diálogo y concertación entre los empresarios del sector minero y los pueblos indígenas, llamada la “Minga Empresarial”.

Esas dos características han permitido a las organizaciones y a sus dirigentes incorporar criterios de flexibilidad en el manejo de sus apuestas de acción y a negociar con otros actores, evitando maximalismos y fundamentalismos que impiden construir acuerdos. Ese es quizás uno de los cambios más importantes ocurridos recientemente en comparación con lo que sucedía hace tres décadas, cuando cada sector luchaba firmemente, casi que sin concesiones, por sus intereses, con un cierto celo con respecto a otros actores que eventualmente podrían ocupar sus espacios de acción y de lucha. Hoy, son más frecuentes los escenarios de articulación entre actores con apuestas similares, y menos difícil la coordinación en pos de objetivos comunes.

La tercera característica, subyacente en cierta forma a las dos anteriores, es que estos liderazgos muestran mayor grado de autonomía que antes con respecto a las autoridades públicas. Esa autonomía proviene en parte considerable de la construcción progresiva de intereses, identidades colectivas y solidaridades en cada uno de esos sectores, que facilitan los procesos de negociación. El hecho de saber “quiénes somos y qué queremos” facilita saber el lugar desde el cual se negocia y reconocer las diferencias identitarias y de intereses con el interlocutor. También proviene de la experiencia ganada en los procesos de participación, que ha dejado lecciones no solo sobre cómo relacionarse con el Estado y con otros actores, sino cuáles son los límites a partir de los cuales aumentan los riesgos de cooptación. La identificación del lugar que ocupa cada actor (dimensión topológica de la participación) es vital para reconocerse a sí mismo como parte de la acción en el escenario público y para medir las distancias necesarias con los demás actores.

La emergencia de estos nuevos liderazgos es reconocida por la ciudadanía, como lo indican los datos del cuadro 14.9. Tres de cada cinco encuestados respondió que estos nuevos liderazgos son una realidad. Son muy pocos los que brindaron respuestas en contra de la afirmación propuesta o que asumieron actitud de indiferencia ante el fenómeno. Así, no solo esos nuevos liderazgos son un hecho, sino que, además, son reconocidos por la gente como fenómeno propio de la participación en los últimos quince años. Ese reconocimiento es particularmente acentuado en Bogotá, donde el 80 % de los encuestados estuvo de acuerdo con la afirmación sobre nuevos liderazgos que han sustituido a las dirigencias tradicionales en los espacios de participación ciudadana; también es notorio entre los estratos altos de la población (81 %), así como entre los activistas de la participación (88 %)³².



³² Uno de los valores agregados de la participación para estos nuevos liderazgos es el aprendizaje sobre cómo es la estructura y cómo funciona el Estado. Hilmer (2010) señala que esta es uno de los principales efectos de la participación. La encuesta de participación registra esa como una de las percepciones

CUADRO 14.9

NIVEL DE ACUERDO CON LA SIGUIENTE FRASE “EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA HA PERMITIDO QUE APAREZCAN EN EL MUNICIPIO NUEVOS LÍDERES QUE SUSTITUYAN A LOS VIEJOS LÍDERES”, 2018 (%)

GRADO DE ACUERDO	%
Totalmente de acuerdo	19,0
2	19,5
3	22,3
4	17,0
5	10,2
6	5,9
Totalmente en desacuerdo	2,0
No sabe/No responde	4,1
Total	100,0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

¿Qué tanto la densificación del tejido social y la emergencia de nuevos liderazgos ha permitido, vía experiencias de participación ciudadana, mejorar los niveles de confianza entre los sujetos de la participación y con respecto al Estado? Este es quizás uno de los temas álgidos de la participación y, en general, de la vida colectiva en el país. Ha sido mencionado en otros capítulos de este estudio como factor de relacionamiento entre los actores que termina por afectar los desarrollos y el alcance de la participación ciudadana. ¿Ha contribuido esta última a recuperar las confianzas perdidas o, por lo menos, a reducir los altos niveles de prevención mutua?

Las cifras del cuadro 14.10 señalan que el problema de confianza no está totalmente resuelto. Si bien el porcentaje de personas que están de acuerdo con que la participación



de la gente sobre los aportes de la participación ciudadana al fortalecimiento de lo público. El 34,9% de las personas encuestadas reconoce que la participación ha permitido que las personas conozcan mejor su municipio y, en consecuencia, puedan incidir de manera más eficaz en las decisiones públicas. Esa percepción es mayor en los municipios pequeños y medianos, lo que constituye un dato de suma importancia, si se tiene en cuenta que en ellos ha dominado un esquema de gestión basado en relaciones clientelares y autoritarias.

CUADRO 14.10
NIVEL DE ACUERDO CON LA FRASE “LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA HA AYUDADO A GENERAR CONFIANZA ENTRE LAS COMUNIDADES Y SUS LÍDERES”, 2018 (%)

GRADO DE ACUERDO	%
Totalmente de acuerdo	8,3
De acuerdo	24,5
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	34,6
En desacuerdo	19,2
Totalmente en desacuerdo	9,2
No sabe/No responde	4,2
Total	100,0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

ciudadana ha ayudado a generar confianza entre las comunidades y sus líderes es mayor que el de quienes están en desacuerdo (32,8% y 28,4%, respectivamente), las opiniones siguen siendo divididas a ese respecto, más aún si se mira el porcentaje de indiferentes, mayor que los otros dos³³.

La participación es un proceso de relaciones entre personas y grupos. Cada quien tiene metas que procura alcanzar con diferentes niveles de solidaridad e integración con otros actores, lo que define un escenario heterogéneo en términos de intereses, formas de actuación, recursos, estrategias y resultados buscados. Se trata, además, de seres humanos que no actúan solo de manera racional, sino que involucran emociones, percepciones y experiencias, y, generalmente, actúan en forma estratégica, es decir, en función de objetivos, cuya búsqueda implica el análisis del comportamiento de los otros actores, aliados y adversarios, así como de las circunstancias que rodean la relación. Cada vez más los procesos de participación implican alianzas y formación de redes y plataformas de acción, cuya estructura es más compleja, lo que hace que el juego de relaciones sociales sea más intrincado e incierto. Allí está precisamente el origen de la desconfianza.



³³ La percepción del efecto de la participación en la generación de confianzas horizontales es mayor entre quienes asisten a eventos sobre temas de interés público (60,6%) y quienes se consideran líderes (49,2%).

Esta nace de la incertidumbre acerca del comportamiento de los “otros”, de las respuestas que pueden dar a los llamados de acción colectiva, especialmente si las lógicas de la racionalidad costo-beneficio se imponen sobre las de solidaridad y colaboración.

La desconfianza se nutre además de la experiencia vivida: si reiteradamente las respuestas de los “otros” muestran inconsistencias entre lo dicho y lo hecho, entre lo prometido y lo cumplido, entre la apariencia y la realidad, entre las conductas individuales y las colectivas, las prevenciones pueden aumentar y las fisuras en términos de solidaridad ganan fuerza y profundidad. Es lo que ha sucedido en varios aspectos de la vida colectiva en Colombia, país en el que las racionalidades individuales han sido culturalmente dominantes: cada quien busca su “forma de salir adelante”, de modo que los trazos de solidaridad son más borrosos en las conductas cotidianas. Las dinámicas colectivas son más bien excepcionales y generalmente reactivas³⁴. Sin duda, ese tipo de comportamientos cambia según factores como la edad, el género, el nivel socioeconómico y los territorios³⁵. Pero se ha impuesto como una tendencia que parece marcar fuertemente la conducta de los colombianos.

La opinión acerca de que la participación no ha logrado derribar desconfianzas es más notoria en las grandes ciudades, excepto Bogotá, que en los municipios pequeños. En estos, el nivel de acuerdo con esa afirmación es de 37,8%, lo que no riñe con la realidad de entornos más signados por procesos comunitarios, por relaciones primarias y por conocimiento mutuo entre las personas y los grupos. Lo contrario ocurre con los pueblos indígenas y las comunidades étnicas, los cuales han sufrido aislamiento y discriminación, que en muy bajo porcentaje reconocen el rol de la participación ciudadana en la generación de confianzas horizontales (25,7%, afrocolombianos; 26,7%, indígenas).

Lo mismo ocurre con la confianza vertical (confianza en las autoridades públicas), y con mayor intensidad: solo un 28,1% de los colombianos opinan que la participación ciudadana ha ayudado a mejorar la confianza en estas últimas (cuadro 14.11), mientras el



³⁴ El estudio sobre salud mental en Colombia, realizado por el Ministerio de Salud en 2015 en asocio con Colciencias y la Universidad Javeriana, señala este perfil de los colombianos: “Estamos empezando a ser cada vez más individualistas y la construcción de capital social muestra bajos porcentajes porque se están perdiendo las acciones de carácter comunitario. Se evidencia una limitada participación en grupos, dado que el 53,7% no participa de 12 a 17 años, el 65,3% de 18 a 44 años, el 60,5% de 45 a 59 años y el 60% de 60 y más”, afirmó Fernando Ruiz Gómez, viceministro de Salud, a propósito de los resultados del estudio, según reseña El Espectador (2015).

³⁵ En los municipios pequeños, el porcentaje de personas que están de acuerdo con la afirmación sobre la reducción de las desconfianzas como producto de las experiencias participativas es mayor que el promedio y que en otro tipo de municipios (37,8%).

CUADRO 14.11
NIVEL DE ACUERDO CON LA FRASE “LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA HA AUMENTADO LA CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA EN LAS AUTORIDADES PÚBLICAS”, 2018 (%)

GRADO DE ACUERDO	%
Totalmente de acuerdo	8,5
De acuerdo	19,6
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	33,4
En desacuerdo	23,4
Totalmente en desacuerdo	10,4
No sabe/No responde	4,8
Total	100,0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

33,8% cree que no. Esta última opinión es más acentuada en hombres, adultos mayores y grupos étnicos. A este respecto, los diagnósticos son reiterativos: hay una fuerte brecha de confianza de la gente en las autoridades públicas que no ha podido ser reducida, sino que, por el contrario, aumenta con fenómenos como la corrupción, el incumplimiento de promesas electorales, el diseño de políticas públicas excluyentes y la falta de capacidades y de voluntad política para abrir canales de interlocución con la población, especialmente con los grupos menos favorecidos³⁶.

Una de las consecuencias de esa brecha de desconfianza es la polarización social y política que vive el país desde hace algunos años, especialmente con la llegada al Gobierno nacional de un proyecto autoritario en cabeza del dirigente Álvaro Uribe, profundizada por el desarrollo de las negociaciones de paz con las FARC-EP y plasmada en los resultados del plebiscito de octubre de 2016 para la refrendación del Acuerdo Final. Esa polarización refleja no solamente diferencias de opinión, elemento propio de toda democracia, sino la consideración de que esas diferencias, en particular aquellas que reflejan puntos de vista opuestos, son agenciadas por sectores sociales y políticos considerados



³⁶ La opinión entre quienes asisten a eventos públicos o quienes se consideran líderes es menos pesimista: 60,6% y 41,8%, respectivamente, creen que la participación sí está disminuyendo problemas de confianza en las autoridades públicas.

como “enemigos” antes que por “adversarios”, lo que genera antagonismos de difícil trámite y, por momentos, irreconciliables³⁷.

Se preguntó a los encuestados si la participación ciudadana ha ayudado a reducir la polarización en Colombia en el período de estudio. La respuesta es congruente con las brechas de confianza horizontal y vertical existentes en el país: solamente una de cuatro personas opina que la participación ciudadana tuvo ese efecto, mientras que el 34,4% opinó que no (cuadro 14.12). En las grandes ciudades diferentes a Bogotá esta última proporción sube al 40%. Y, aunque la proporción no es tan alta en otros casos, sí hay diferencia de opinión al respecto entre hombres (36,9%) y mujeres (32,5%), así como entre el estrato alto (38,1%) y los estratos medio (33,9%) y bajo (34,2%). Esta percepción ha creado un imaginario sobre “las dos Colombias irreconciliables”, nutrido a diario por los discursos que circulan en el seno de las redes sociales y por el tratamiento que algunos medios masivos de comunicación han dado a las distancias ideológicas y políticas entre los colombianos. El fenómeno, que tiene su raíz en el mundo de la política³⁸ ha permeado

CUADRO 14.12
NIVEL DE ACUERDO CON LA FRASE “LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA HA AYUDADO A REDUCIR LA POLARIZACIÓN EN COLOMBIA”, 2018 (%)

GRADO DE ACUERDO	%
Totalmente de acuerdo	6,6
De acuerdo	18,0
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	31,4
En desacuerdo	21,3
Totalmente en desacuerdo	13,1
No sabe/No responde	9,6
Total	100,0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).



³⁷ Sobre este punto ver los interesantes análisis de Chantal Mouffe (1999, 2003).

³⁸ Véase, por ejemplo, el lenguaje que ha utilizado el senador Álvaro Uribe en contra del presidente Santos durante el mandato de este último, así como las arengas de dirigentes del Centro Democrático en contra de cualquier manifestación contraria a su perfil ideológico. De igual forma, el tratamiento dado

las relaciones sociales, incluso familiares, generando odios y diferencias que crecen, en lugar de reducirse.

La brecha de confianza y la polarización no han impedido que la ciudadanía siga percibiendo que la participación ha incrementado los niveles de colaboración ciudadana cuando de propósitos comunes se trata. No es una opinión contundente, pero sí denota, como lo señalan los datos del cuadro 14.13, que, a pesar de las dificultades, existe la idea de que la participación produce ese efecto colaborativo: una de cada tres personas opinó en ese sentido, mientras que la opinión contraria solo fue respaldada por una de cada cuatro. Tal idea es más fuerte en municipios medianos y pequeños, por las razones ya expuestas: mayor conocimiento y cercanía entre las personas y una tradición, en muchos lugares del país, de colaboración para enfrentar situaciones problemáticas o para impulsar iniciativas de mejoramiento de la calidad de vida en el territorio. También se acentúa esa opinión entre quienes se consideran líderes (48%), quienes acuden a llamados de las autoridades públicas a eventos de interés colectivo (52,6%), incluso entre quienes han participado en marchas y protestas sociales (41%) y quienes pertenecen a organizaciones sociales (44,8%).

CUADRO 14.13
NIVEL DE ACUERDO CON LA FRASE “LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA HA CONTRIBUIDO A AUMENTAR LA COLABORACIÓN ENTRE DIFERENTES SECTORES SOCIALES EN PRO DE OBJETIVOS COMUNES”, 2018 (%)

GRADO DE ACUERDO	%
Totalmente de acuerdo	8,1
De acuerdo	26,0
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	34,1
En desacuerdo	17,7
Totalmente en desacuerdo	8,1
No sabe/No responde	6,0
Total	100,0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).



por algunas voces a las supuestas relaciones del presidente Uribe y de algunos de sus cercanos con el paramilitarismo y la mafia de los estupefacientes.

Hay, pues, unas señales de fortalecimiento de organizaciones, aunque no tan vigoroso como sería de esperarse, y de surgimiento de nuevos liderazgos (las “nuevas ciudadanías”) que han asomado al escenario público con fuerza y mayores niveles de autonomía que en el pasado. Esa tendencia no ha reducido sin embargo las brechas de confianza ni ha contribuido a aliviar los altos niveles de polarización que existen en el país, por lo menos en lo que se refiere a la percepción ciudadana, pero tampoco ha afectado la idea de que sigue habiendo experiencias colaborativas para enfrentar retos comunes.

Ahora bien, estas dinámicas no necesariamente son las mismas entre hombres y mujeres. Como se señaló en el capítulo 1, en términos conceptuales, y en el capítulo 9, en términos de procesos reales, las mujeres han ganado presencia y poder frente a los hombres en el mundo de la participación. Hace quince años, las mujeres tenían quizás esa misma presencia, pero en actividades de apoyo y no necesariamente en la toma de decisiones o en el desempeño de roles de representación de grupos, organizaciones y comunidades (Velásquez y González, 2003). El ascenso del movimiento de mujeres, un movimiento heterogéneo en su composición, su ideología y su grado de influencia en la opinión pública y en la gestión estatal, ha significado mayor visibilidad, mayor iniciativa y un importante cambio de roles en el ejercicio de la participación: de roles de apoyo a funciones decisorias; de subordinación a los hombres a niveles crecientes de autonomía para el ejercicio de sus derechos; de fragmentación a organización colectiva y formación de movimiento con vocación de protagonismo. ¿Piensan los colombianos que la participación ciudadana ha empoderado más a las mujeres que a los hombres o, más bien, que estos han seguido beneficiándose de su posición de poder en materia de género?

El cuadro 14.14 presenta información a ese respecto. El 40,2% de las personas encuestadas opina que la participación ciudadana produjo un efecto de empoderamiento de las mujeres mayor que el de los hombres. Solamente un 23,4% opinan que no. En Bogotá, las respuestas afirmativas llegaron a ser el 49%, y entre quienes se consideran como líderes, el 50,6 %. Entre todos, este es uno de los efectos de la participación, percibido con mayor fuerza por los colombianos. Y no deja de ser significativo en una sociedad caracterizada por una estructura fuertemente patriarcal, tanto en el plano privado como en el público. Aquí hay, sin duda, un giro estructural: la tenacidad del movimiento de mujeres ha logrado que en una sociedad dominada, sobre todo en el escenario público, por los hombres, ser mujer ya no esté necesariamente asociado al mundo privado y doméstico, sino también y de manera preponderante al espacio público y a los lugares de influencia en la toma de decisiones. Ya se señaló en páginas anteriores el rol de las mujeres como nuevo actor social y su liderazgo en procesos de interés colectivo. Hay, en

CUADRO 14.14
NIVEL DE ACUERDO CON LA FRASE “GRACIAS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EL EMPODERAMIENTO DE LA MUJER HA SIDO MAYOR QUE EL DE LOS HOMBRES”, 2018 (%)

GRADO DE ACUERDO	%
Totalmente de acuerdo	13,2
De acuerdo	27,0
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	32,0
En desacuerdo	15,7
Totalmente en desacuerdo	7,7
No sabe/No responde	4,4
TOTAL	100,0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

ese sentido, un nuevo lenguaje que comienza a calar en diferentes ámbitos sociales y una presencia cada vez más notoria de las mujeres en los espacios de decisión social³⁹.

La acción

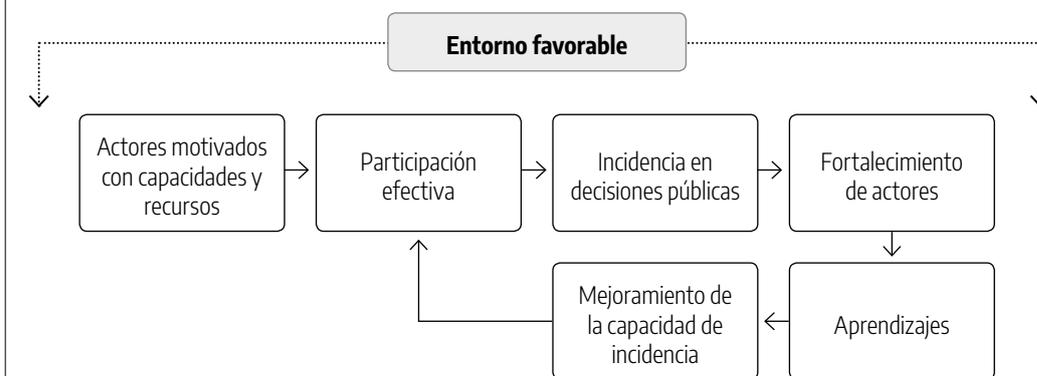
El fortalecimiento de los actores de la participación adquiere su máximo sentido cuando actúan con el fin de incidir en los asuntos públicos. En el capítulo 1 de este estudio se sugirió que la incidencia es uno de los propósitos de la participación. Es un objetivo intermedio (lograr que las decisiones públicas reflejen los intereses de diversos sectores de la población) que busca un fin último, esencial (mejorar las condiciones de vida de esa población). Se surte, así, una cadena de procesos cuya iteración genera un círculo virtuoso entre aprendizajes y mejoramiento de la capacidad de incidencia (gráfico 14.4)-

Esta cadena de procesos puede tener su correlato en la percepción ciudadana. En otras palabras, la participación es efectiva no solo si enriquece de hecho la capacidad



³⁹ Esto, sin embargo, no se ha visto reflejado en los escenarios de representación política, en los cuales el avance de las mujeres elegidas sigue siendo bajo, como lo señalan las últimas elecciones para el Congreso de la República y en las elecciones municipales y departamentales. En tal sentido, hay una aparente paradójica entre los logros obtenidos en el campo de la participación ciudadana y el lento avance en materia de representación política en cabeza de mujeres.

GRÁFICO 14.4
CADENA VIRTUOSA DE EFECTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA



FUENTE: elaboración propia.

de incidencia, sino además si la ciudadanía percibe que está incidiendo en la toma de decisiones. Ese es el punto de vista de Hilmer (2010) quien señala que no basta con que la participación modifique en mayor o menor medida el curso de las decisiones y de los acontecimientos que se derivan de estas últimas, sino que además, debe ayudar a que la gente sienta que está teniendo incidencia en ellas. No basta que la gente cambie el mundo. Es preciso que sienta que lo está haciendo.

¿Qué tanto perciben los colombianos que la participación está mejorando su capacidad de incidencia en los asuntos públicos a nivel municipal? Los datos del cuadro 14.15 no permiten dar una respuesta contundente. Hay una leve tendencia mayoritaria de quienes están de acuerdo con ese efecto (31,9%), mientras quienes plantean su desacuerdo representan solamente el 29,4%, mientras que quienes se ubican en la zona de indiferencia con respecto a la afirmación o declaran no saber superan esos dos porcentajes. Más aún, si se compara este dato con el arrojado por la encuesta de 2002, la conclusión es clara: ha disminuido la proporción de personas que perciben que la participación ha permitido a la gente influir en las decisiones de las autoridades municipales. Las excepciones son Bogotá y los municipios pequeños y medianos, donde una mayor proporción de personas opinan que la participación ciudadana ha producido como efecto una mayor proactividad ciudadana y mayor capacidad de incidencia en los asuntos públicos. Una opinión más a favor de la incidencia como efecto de la participación es la de los líderes sociales (39,8%), las personas que asisten a eventos públicos convocados por las autoridades

CUADRO 14.15
NIVEL DE ACUERDO CON LA FRASE “LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA HA PERMITIDO A LA GENTE INFLUIR EN LAS DECISIONES DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES”, 2002 Y 2018 (%)

GRADO DE ACUERDO	2002	2018
Totalmente de acuerdo	3,4	7,9
De acuerdo	35,7	24,0
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	27,5	33,0
En desacuerdo	27,0	18,6
Totalmente en desacuerdo	5,6	10,8
No sabe/No responde	0,8	5,7
Total	100,0	100,0

FUENTE: Velásquez y González (2003) y Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018

municipales (51,7%), quienes reciben información de la Alcaldía sobre participación ciudadana (49,1%) y quienes han participado en manifestaciones de protesta social (36,6%).

Si algún factor ha sido importante para que la sociedad perciba algunos avances en materia de incidencia social en las decisiones públicas ha sido el impacto que ha tenido el compromiso creciente de las mujeres con lo público. En páginas anteriores se hizo referencia a ese fenómeno, por lo que no hay que volver sobre él. Baste señalar que ese rol ha sido el producto no solo de la incorporación de la perspectiva de género en la discusión de las políticas públicas, promovida por las organizaciones de mujeres, sino también de las experiencias de participación en las que estas se han visto involucradas y que las ha fortalecido como grupo social. Es lo que revela la encuesta sobre participación ciudadana: un 46% de las personas encuestadas opinan que la participación ciudadana ha ayudado a que las mujeres se involucren más que antes en los asuntos públicos. Así, no es solo que las mujeres se han proyectado como sujetas activas en la deliberación pública y han contribuido a multiplicar las experiencias de participación, sino que estas últimas han producido un efecto movilizador en las organizaciones de mujeres, lo que, a su vez, las ha estimulado a participar activamente. Es este –el de las mujeres y sus organizaciones– un buen ejemplo de la cadena virtuosa de efectos de la participación ciudadana. Nuevamente, Bogotá sobresale como el lugar donde esta percepción es más

acentuada: el 55,8% de los bogotanos creen que la participación ha sido una oportunidad para que las mujeres se comprometieran más con los asuntos públicos. En realidad, las organizaciones más importantes de las mujeres tienen sede en esa ciudad y en los principales centros urbanos del país, aunque varias de ellas han comenzado a ampliar su cobertura en los últimos años hacia zonas rurales y pequeños municipios.

El cuadro 14.16 presenta una síntesis sobre los efectos de la participación ciudadana, tal y como son percibidos por la ciudadanía. Pueden ser agrupados en tres categorías: en primer lugar, los efectos más percibidos, relativos a la emergencia de nuevos liderazgos (en general y, particularmente, de las mujeres) y el fortalecimiento de las organizaciones sociales. Una segunda categoría es la de los efectos con una percepción media, referido a los temas de capital social e incidencia. Por último, la categoría de efectos menos percibidos incluye aspectos relativos a la articulación vertical y la polarización social y política.

Estas tres categorías ofrecen pistas valiosas para entender lo que ocurre en Colombia con la participación, sobre todo desde la óptica de la opinión ciudadana. Sin duda, el fenómeno de mayor relevancia es la emergencia de nuevos liderazgos, incluidas las mujeres, que seguramente removerán de su lugar a viejos líderes sociales y podrán introducir en el corto plazo innovaciones en el manejo de la participación ciudadana y, en

CUADRO 14.16
PORCENTAJE DE PERSONAS QUE ESTÁN DE ACUERDO CON LOS EFECTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA, 2018

EFECTO PERCIBIDO	% DE ACUERDO
Surgimiento de nuevos liderazgos	60,8
Mayor involucramiento de las mujeres en los asuntos públicos	46,0
Fortalecimiento de las organizaciones sociales	40,8
Empoderamiento de las mujeres más que de los hombres	40,0
Colaboración en pos de objetivos comunes	34,1
Confianza Horizontal	32,8
Mayor influencia ciudadana en las decisiones públicas	31,9
Confianza vertical	28,1
Reducción de la polarización	24,6

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

general, en la gestión de lo público. Se trata de actores diversos que han enriquecido el panorama de la acción social con su presencia y que lo seguirán haciendo, sobre todo en los procesos de construcción de paz y convivencia en el país.

La segunda categoría se refiere a la percepción sobre formación de capital social (articulación para actuar en pos de objetivos comunes, confianza horizontal) y capacidad de influencia en las decisiones públicas como resultado de la multiplicación de ejercicios de participación ciudadana. En este caso el resultado es más modesto en términos de acuerdo entre las personas encuestadas. Sin embargo, son asuntos que aluden a cuestiones de gran envergadura en el mundo de la participación: la confianza, la acción colectiva y la capacidad de incidencia en decisiones tomadas por las autoridades públicas. Aunque los porcentajes no dejan de ser relevantes, no alcanzan sin embargo un nivel que lleve a pensar que en esas materias el país, tal y como lo percibe la ciudadanía, anda por buen camino. Por el contrario, indican que el vaso está más vacío que lleno y que la ciudadanía no logra reconocer avances importantes en esas materias.

Por último, la categoría de efectos sobre los cuales hay menor acuerdo plantea retos importantes para el país en cuestiones cruciales como la confianza en las autoridades públicas y la reducción de la polarización social y política. En esos puntos hay que decir que en Colombia se avanza poco o nada, incluso por momentos se retrocede. Se destaca el tema de la confianza vertical, clave en los procesos participativos, pues constituye una de las condiciones para que la ciudadanía y el Estado entren en contacto y conviertan en realidad la apuesta ciudadana –si no del Estado– por la participación.

Esta última categoría sugiere una especie de paradoja de la participación: esta ha creado las condiciones para la emergencia de nuevos liderazgos y para que las organizaciones ganen poder de interlocución en lo público; ha propiciado algunos niveles de articulación y de confianza entre los actores y ha mejorado su capacidad de incidencia en las decisiones, pero no ha mejorado las relaciones entre la sociedad y el Estado en términos de credibilidad, ni ha contribuido a reducir el alto grado de polarización que separa a los colombianos y los divide cada vez más. En ese contexto, en opinión de la ciudadanía la participación no ha logrado del todo su cometido no solo en el sentido de democratizar las decisiones públicas, sino de propiciar relaciones de confianza y convivencia entre los diferentes actores⁴⁰. Tarea, sin duda, para el futuro.



⁴⁰ Esta situación es parecida a lo que ocurría en 2002, lo que significa que el cambio no ha sido sustancial en estos quince años. Velásquez y González (2003) lo plantearon en los siguientes términos: “Así pues, se ha ganado mucho en organización y movilización social, pero no se ha avanzado lo suficiente en la

EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA

Este es el fin último de la participación ciudadana: quienes participan no solamente buscan tener mayores grados de incidencia en las decisiones públicas o de concertación y vigilancia de la misma, sino que ello contribuya a que todos los grupos sociales, las personas y las comunidades vivan bien y mejor. No significa ello que la participación sea el único o el más importante factor de avance en los índices la calidad de vida. Hay otras variables y condiciones que cumplen un papel determinante en esa dirección: la existencia de recursos suficientes para la producción de bienes y servicios; las políticas macroeconómicas (el “modelo de desarrollo”); las políticas de distribución y redistribución de la riqueza; el clima de respeto de los derechos y las libertades ciudadanas; la convivencia entre diferentes, entre otros. Pero, en la medida en que la participación ciudadana toma sentido en su nexo con las decisiones de gestión pública, directa o indirectamente influye en el mejoramiento –o no– de las condiciones de existencia en una sociedad.

La influencia directa puede resultar de la implementación de políticas públicas, elaboradas con participación ciudadana, que atacan las dimensiones “blandas” de la pobreza es decir, las necesidades básicas insatisfechas (los entornos de infraestructura y hábitat) de la población. La influencia indirecta, relacionada con el mejoramiento de los ingresos y el acceso a estándares de vida cada vez más altos es más tenue en sus perfiles, más difícil de identificar y está mediada por los factores antes aludidos, exógenos a los procesos participativos.

En Colombia, el índice de pobreza monetaria bajó en los últimos quince años de manera considerable. En 2018, ese índice era de 27% (cabeceras, 24,4%; centros poblados y rural disperso, 36,6%), cifra inferior al 49,7% en el año 2002. En esos 16 años, la pobreza se redujo en un poco menos del 50%. El índice de Gini, que mide la concentración del ingreso, bajó muy levemente de 0,56, en el 2000, y 0,572, en 2002, a 0,517 en 2018, lo que no obstó para que Colombia siga siendo el segundo país más desigual de América Latina después de Honduras, y uno de los más desiguales en el mundo. La tasa de desempleo



creación de confianzas interinstitucionales e interpersonales que permitan articular esfuerzos en pos de objetivos compartidos. Persiste una cierta fragmentación social, la que en algunos municipios se ha acentuado a raíz de la estrategia desarrollada por las autoridades municipales, encaminada a frenar y a controlar el alcance de los procesos participativos y quitarle peso a la planeación participativa y a otros escenarios en los que la población suele trascender los niveles de consulta e iniciativa y se convierte en agente protagonista de las decisiones de inversión en su entorno” (p. 355).

se mueve en el umbral entre cifras de uno y dos dígitos y la informalidad se mantiene cercana al 60%, según cifras del DANE (2019).

Los avances notorios en la reducción de la pobreza y la mínima reducción de los indicadores de concentración del ingreso y desempleo poco tienen que ver con la dinámica de la participación ciudadana. Difícilmente puede establecerse la correlación entre esos indicadores y las numerosas y diversas experiencias de participación en los últimos quince años en Colombia, especialmente a través de canales institucionales. Los procesos más directamente relacionados con esas variables estructurales son aquellos en los cuales la movilización y la protesta se convirtieron en reflejo de la inconformidad social con el modelo de desarrollo y el régimen político del país. En esos casos, las organizaciones y comunidades promotoras han puesto de presente su desacuerdo con las políticas gubernamentales que afectan sus intereses o que terminan ampliando la brecha social en el país. Y, como se señaló en otros apartes de este estudio, han logrado sentar al Gobierno en la mesa de negociaciones y acordar políticas y recursos para resolver problemas sentidos⁴¹.

En lo que respecta a los procesos más institucionalizados, lo único que se puede señalar es que a través de ellos se busca resolver problemas concretos. Como lo señalaron Velásquez y González (2003), a lo sumo, lo que hace la participación institucional es crear condiciones para que Estado y sociedad aúnen esfuerzos en la mira de mejorar la calidad de vida en el territorio. Además, en lo que respecta a los municipios, las autoridades públicas no necesariamente cuentan con las competencias necesarias para resolver cuestiones de fondo como el desempleo o la desigualdad social, lo que constituye una limitación para que la participación pueda enfrentar directamente ese tipo de factores.

Esta compleja relación entre participación y calidad de vida es percibida por la ciudadanía con una opinión dividida. Según las encuestas realizadas por Foro en 2002 y 2018 (cuadro 14.17), un poco más de una tercera parte de las personas creen que la participación ha mejorado las condiciones de vida de la gente⁴², pero el resto se declaran



⁴¹ La encuesta sobre participación ciudadana, de 2018, incluyó una pregunta para conocer la opinión de los encuestados acerca del peso de la movilización social como vía válida y más eficaz que los dispositivos institucionales para resolver los problemas del país. Aunque la respuesta no es contundente en favor de la movilización (de acuerdo, 33,6%; en desacuerdo, 28,2%; indiferente, 32,7%), sí es mayoritaria, lo que constituye un reconocimiento de la misma como vía válida y eficaz para lograr soluciones a demandas específicas dirigidas al Gobierno o al sector privado.

⁴² Esa opinión logra un poco más de consenso en los municipios pequeños y en población de estrato alto.

CUADRO 14.17
NIVEL DE ACUERDO CON LA FRASE “LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA HA AYUDADO A RESOLVER LOS PROBLEMAS DE LA GENTE”, 2002 Y 2018 (%)

GRADO DE ACUERDO	2002	2018
Totalmente de acuerdo	3,4	10,8
De acuerdo	34,2	25,8
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	29,2	29,6
En desacuerdo	26,7	21,1
Totalmente en desacuerdo	6,2	8,9
No sabe/No responde	0,3	3,8
Total	100,0	100,0

FUENTE: Velásquez y González (2003) y Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018

desconocedores de ese efecto o no están de acuerdo con que ese haya sido un impacto de las experiencias participativas. La opinión no ha cambiado sustancialmente en estos quince años, lo que no deja de ser significativo, pues revela una cierta frustración con respecto al rol de la participación, sobre todo a través de canales institucionales, como fuente de efectos positivos sobre las condiciones de existencia en los territorios.

Independientemente de si la participación ha contribuido o no a mejorar las condiciones de vida, cabe preguntar qué opinión existe sobre los mayores beneficiarios de sus resultados. La encuesta de participación recoge información a ese respecto (cuadro 14.18, 14.19 y 14.20). En general se piensa que los beneficios han sido los mismos para hombres y mujeres, para personas de diferentes grupos de edad y para las poblaciones y grupos étnicos. Otra es la opinión con respecto a los estratos: dos de cada cinco personas aseguran que quienes más obtuvieron beneficios de la participación fueron los estratos bajos.

La pertenencia a organizaciones es otro factor diferenciador de la opinión: quienes pertenecen a alguna organización destacan los beneficios obtenidos por las mujeres y los adultos (personas entre 25 y 65 años, mientras que quienes no pertenecen a ninguna tienden a señalar que ninguno se benefició en especial y que los efectos de la participación fueron los mismos para todos.

Otros grupos que en opinión de la ciudadanía han sido favorecidos por los resultados de la participación son las víctimas del conflicto armado, los desmovilizados y, en

CUADRO 14.18
PERCEPCIÓN CIUDADANA ACERCA DE QUIÉNES SE HAN BENEFICIADO MÁS
DE LA PARTICIPACIÓN, 2018

MAYORES BENEFICIARIOS	%	PERTENECE A ALGUNA ORGANIZACIÓN SOCIAL (% HORIZONTAL)		
		SÍ	NO	TOTAL
Hombres	13,2	17,7	82,3	100,0
Mujeres	3,5	25,3	74,7	100,0
Ambos por igual	60,2	23,2	76,8	100,0
Ninguno en especial	23,1	14,2	85,8	100,0
Total	100,0	20,5	79,5	100,0
Estrato bajo	40,5	22,8	77,2	100,0
Estrato medio	11,9	19,0	81,0	100,0
Estrato alto	6,2	22,3	77,7	100,0
Población rural	9,0	19,7	80,3	100,0
Todos	32,4	17,8	82,2	100,0
Total	100,0	20,5	79,5	100,0
Niños y niñas	18,8	18,8	81,3	100,0
Jóvenes	13,0	21,3	78,7	100,0
Adultos	15,2	23,9	76,1	100,0
Adultos mayores	15,5	22,4	77,6	100,0
Ninguno	37,5	18,9	81,1	100,0
Total	100,0	20,5	79,5	100,0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

concepto de algunos, los grupos LGBTI y la población con discapacidad (cuadros 14.19 y 14.20). En Bogotá, por ejemplo, el 35,2% de las personas encuestadas aludieron a esta última como beneficiaria de la participación, muy por encima del 23% a nivel nacional y, más aún, del 18,3% en las ciudades intermedias. Los desmovilizados tuvieron también una mención importante en Bogotá y en las ciudades intermedias, al tiempo que las víctimas fueron identificadas como beneficiarias especialmente por los residentes en

pequeños municipios. El estrato también fue un factor diferenciador de la opinión. Como se muestra en el cuadro 14.20, la población de estrato alto destacó el beneficio obtenido por las víctimas del conflicto armado, mientras que el estrato bajo hizo referencia especial a los desmovilizados y el estrato medio, a la población con discapacidad.

Este panorama muestra una diversificación importante de los beneficiarios de la democracia participativa (se piensa generalmente que los más favorecidos son los

CUADRO 14.19
OTROS BENEFICIARIOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA SEGÚN TAMAÑO DE MUNICIPIO (%)⁴³

BENEFICIARIOS	TOTAL	BOGOTÁ	CIUDAD GRANDE	CIUDAD INTERMEDIA	MUNICIPIO INTERMEDIO	MUNICIPIO PEQUEÑO
Víctimas	52,0	53,0	46,8	48,6	50,3	59,0
Población con discapacidad	23,0	35,2	20,4	18,3	20,9	20,0
Población LGBTI	14,1	19,5	7,7	17,2	14,1	8,1
Desmovilizados	39,8	44,6	37,8	44,3	36,9	30,5
Otros	9,3	6,3	8,1	8,9	15,4	11,6

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

CUADRO 14.20
OTROS BENEFICIARIOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA SEGÚN ESTRATO (%)

BENEFICIARIOS	TOTAL	ESTRATO BAJO	ESTRATO MEDIO	ESTRATO ALTO
Víctimas	52,0	48,2	56,2	60,5
Población con discapacidad	23,0	23,2	22,8	21,7
Población LGBTI	14,1	12,7	15,6	18,1
Desmovilizados	39,8	42,6	36,4	33,8
Otros	9,3	9,5	9,5	7,3

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).



⁴³ Pregunta de respuesta múltiple.

sectores menos favorecidos de la sociedad), lo que revela una cierta “democratización” de sus efectos y confirma lo dicho sobre la emergencia de nuevos actores y renovadas iniciativas en el campo de la participación, sea por vías institucionales o a través de la movilización y la protesta social. Este hallazgo posee relevancia, toda vez que articula dos procesos: de un lado, la participación creciente de una diversidad de grupos sociales que hace dos o tres décadas no aparecían en la escena pública, bien sea por falta de organización o porque no tenían canales para hacerse visibles como sujetos de la participación. De otro, la obtención de beneficios por esa gama amplia de actores que han logrado proyectarse en los espacios públicos, bien sea porque la institucionalidad participativa les abrió una ventana de oportunidad para visibilizarse como grupos social y hacer valer sus intereses, bien porque tomaron la iniciativa de organizarse y actuar en común, así fuera por las vías informales de la movilización y la protesta social.

LA EFECTIVIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

¿Qué puede decirse entonces, a manera de síntesis y a la luz de lo analizado en este capítulo sobre la efectividad de la participación? ¿Cree la ciudadanía que hoy la participación funciona mejor o peor que hace un lustro y que ha sido realmente efectiva?

Sobre la primera pregunta, la respuesta tiende a ser afirmativa, pero no de manera concluyente: como se señaló en la primera parte de este capítulo, hay avances en la apertura de los gobiernos a la participación, pero con límites que ellos mismos imponen cuando esta se convierte en “amenaza” para el propio esquema de toma de decisiones. Es, por tanto, una apertura instrumental que otorga a las autoridades públicas algunas ganancias desde el punto de vista reputacional, pero que no permite a los interlocutores del Estado, por lo menos desde las lógicas institucionales, convertirse en contrapeso de los grupos hegemónicos en el poder del Estado. Otra cosa ha ocurrido con la movilización y la protesta social. En ese caso, la ciudadanía ha logrado ejercer una importante presión al Gobierno, suficiente para deliberar, negociar y llegar a acuerdos de política pública. En consecuencia, las lógicas de movilización, como modalidad de participación ciudadana, han sido más potentes que los procesos institucionales para democratizar la gestión pública.

En cuanto al fortalecimiento de la sociedad civil, los resultados también son notorios, pero con límites. El fenómeno más relevante ha sido el surgimiento de nuevos actores en el escenario público, que han renovado las formas de acción, ampliado los temas de deliberación pública y utilizado repertorios de acción de diversa índole que han

enriquecido, sin duda el funcionamiento de la democracia participativa. Se mantienen, sin embargo, brechas de confianza horizontal y vertical, que alimentan la polarización social y política e impiden colaborar más intensamente en la búsqueda de objetivos de bien común. Eso lo percibe claramente la ciudadanía cuando señala que la participación no ha logrado reducir las fisuras en el seno de la sociedad ni ha tenido como efecto asegurar a diferentes sectores sociales un mayor grado de influencia en las decisiones públicas, especialmente cuando se trata de los dispositivos institucionales de participación. Hay avance, sin duda, pero podrían ser mayores si en el seno de la sociedad hubiese una conciencia más nítida sobre el predominio de los intereses colectivos y la necesaria subordinación de los intereses particulares.

Por último, es poco lo que se puede decir en cuanto a la efectividad de la participación en el mejoramiento de la calidad de vida, especialmente en aspectos relacionados con la mejoría en los ingresos de las personas y el acceso a mejores estándares de existencia. Ello es así porque, como se analizó en el apartado correspondiente, no necesariamente la participación ciudadana está llamada a resolver problemas estructurales, aunque sí a crear condiciones más propicias para articular esfuerzos entre las autoridades públicas y la ciudadanía en busca de una mejor sociedad y un mejor país. No obstante, el hecho más significativo es la democratización de los efectos de la participación, en el sentido de que sectores cada vez más diversos, en correspondencia con su proyección en el escenario público, se benefician cada vez más de los resultados de la participación. La participación se ha vuelto más incluyente desde el punto de vista de sus actores y de sus resultados. Eso debe ser visto como un cambio democrático ocurrido en el período de estudio, que debe ser mirado en su real dimensión.

La percepción ciudadana refleja de algún modo este análisis. Se preguntó en la encuesta si la participación funciona hoy mejor que hace cinco años. La respuesta es afirmativa, aunque tímida (cuadro 14.21): el 38,6% de los encuestados respondieron que sí, mientras 25,6% opinaron que la participación no ha mejorado y un 30% se mostraron indiferentes ante la frase. El porcentaje de respuestas positivas fue mayor en Bogotá (44,6%), siguiendo la tendencia mostrada en otros aspectos del análisis, entre los adultos mayores (46,5%) y entre las personas de estrato alto (42,3%).

Si bien un número importante de ciudadanos comunes y corrientes aceptan que la participación ha mejorado en los últimos cinco años, los hay también quienes no ven esa mejora o no están seguros de que ello haya ocurrido. Eso demuestra que, si ha habido avances –de lo que no cabría duda, según lo analizado en este estudio– ellos no son tan evidentes para la ciudadanía, la cual termina viendo con escepticismo el valor

CUADRO 14.21
NIVEL DE ACUERDO CON LA FRASE “LA PARTICIPACIÓN
FUNCIONA HOY MEJOR QUE HACE CINCO AÑOS”, 2018 (%)

GRADO DE ACUERDO	%
Totalmente de acuerdo	11,7
De acuerdo	26,9
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	30,2
En desacuerdo	15,8
Totalmente en desacuerdo	9,8
No sabe/No responde	5,6
Total	100,0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

de la participación ciudadana, sobre todo a través de los dispositivos institucionales. La democracia participativa no ha calado hondo en el corazón de los colombianos, lo que plantea un reto de gran tamaño para el Estado, las organizaciones sociales y los partidos políticos. Es un reto que combina tareas de pedagogía democrática con resultados que legitimen el ejercicio de la participación.

Para detallar el alcance de este análisis, fue construido a partir de los datos de la encuesta un índice sumatorio de percepción sobre los efectos de la participación en las tres dimensiones examinadas en este capítulo (democratización de la gestión pública, fortalecimiento de la sociedad civil y cambios en las condiciones de vida y sus beneficiarios). El índice refleja lo que la ciudadanía percibe como resultados concretos del ejercicio participativo y ofrece una pista que permite valorar de conjunto los efectos de la participación ciudadana en la vida del país y de sus gentes⁴⁴. El índice tiene un rango de 0 a 100 y fue dividido en cuatro categorías: percepción de efectividad baja, media, media-alta y alta.



⁴⁴ En el anexo metodológico se ofrece una explicación detallada sobre el índice y su manejo. Aquí basta señalar que los efectos fueron agrupados en 20 preguntas del cuestionario, aplicadas a todas las personas que los respondieron. El 94% de los encuestados respondieron por lo menos 16 de los 20 ítems y un 0,8% no respondió ninguno.

El índice tiene un valor para el conjunto de los encuestados de 60,82⁴⁵. En otras palabras, para los colombianos la efectividad de la participación en cuanto a democratización de la gestión pública, fortalecimiento de la sociedad civil y la mejora de las condiciones de vida, es de un 60 %, aproximadamente, lo que permite calificarla como apenas aceptable o, en un lenguaje menos optimista, como regular.

Es un valor-síntesis que, por supuesto debe ser desagregado para comprender exactamente su alcance. El cuadro 14.22 contiene información sobre aspectos que en mayor o menor medida permiten registrar diferencias en el índice. El cuadro presenta el porcentaje de personas, según atributo analizado, cuyas respuestas clasifican en los niveles medio-alto y alto de efectividad de la participación. Es decir, consideran que la participación ha tenido efectos reales. En algunos de los factores se ha tomado la información correspondiente a las categorías extremas para notar de mejor manera el contraste en los resultados.

El primer dato de interés se refiere a los casos de Bogotá y los pequeños municipios. Con entornos bien diferentes, las personas que allí residen consideran que la participación ha tenido efectos demostrables. El caso de Bogotá ya ha sido mencionado en varios pasajes de este estudio y del presente capítulo. En cuanto a los pequeños municipios, el resultado es de enorme importancia, pues muestra que la participación ya no es un fenómeno exclusiva o principalmente urbano, sino que ha trascendido hacia territorios de estirpe rural, en los que se registra una reactivación de los movimientos sociales. Ese resultado llama la atención sobre un fenómeno nuevo en el campo de la participación que probablemente ya se asomaba hace un par de décadas, pero que no tenía el vigor que parece mostrar en los últimos años. En los pequeños municipios del país, la gente ha tomado conciencia y ha tenido iniciativa en el espacio público, lo que seguramente transformará el rostro de esos territorios en el mediano plazo.

Un segundo factor, que ha incidido en la percepción sobre los resultados de la participación ciudadana es el tipo de ciudadano que respondió la encuesta según su propia autocalificación. Es un resultado lógico pero que no por ello deja de ser importante para la valoración de la participación en Colombia. Quienes fungen como líderes de comunidades, grupos y organizaciones sociales o de partidos políticos ven la participación con ojos positivos, como un instrumento que puede producir beneficios para sus comunidades,



⁴⁵ El índice se distribuyó en las cuatro categorías de la siguiente manera: baja efectividad: 25,6 %; efectividad media: 24,3 %; efectividad media-alta: 25,2 %; y efectividad alta: 24,9 %. Una opinión bastante dividida, prácticamente en partes iguales en las cuatro categorías.

CUADRO 14.22
EFFECTIVIDAD DE LA PARTICIPACIÓN MEDIA-ALTA Y ALTA Y SU RELACIÓN CON ALGUNAS
CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS ENCUESTADAS 2018 (%)

FACTOR	EFFECTIVIDAD		FACTOR	EFFECTIVIDAD	
	MEDIA-ALTA	ALTA		MEDIA-ALTA	ALTA
Tamaño de municipio			Contacto con líderes en espacios de participación		
Bogotá	31,1	24,6	Sí No	25,1 29,8	25,2 23,1
Ciudad grande	28,0	18,8			
Ciudad intermedia	21,3	22,8			
Municipio intermedio	20,6	29,3			
Municipio pequeño	24,8	30,6			
Edad			Asistencia a eventos públicos en el municipio		
Jóvenes	29,8	20,1	Frecuentemente Nunca	32,5 22,3	41,7 22,5
Adultos jóvenes	23,3	26,5			
Adultos	25,4	24,9			
Adultos mayores	24,7	26,3			
Género			Participación en marchas y protestas sociales		
Hombre	25,0	23,4	Sí No	29,3 24,6	26,2 24,7
Mujer	25,3	26,2			
Otro	27,6	44,9			
Nivel educativo			Ha recibido información sobre participación		
Básica primaria	22,3	24,0	Sí No	30,7 24,7	41,5 22,7
Universitaria	25,5	27,0			
Nivel socioeconómico			Pertenencia a organizaciones sociales		
Estrato bajo	23,9	25,7	Sí No	23,6 25,6	36,9 21,8
Estrato medio	27,4	21,7			
Estrato alto	25,1	30,8			
Tipo de ciudadano			Utilidad de los mecanismos de participación directa		
Líder	22,8	44,3	Muy útiles Indiferente Nada útiles	23,7 20,4 17,0	40,9 18,0 13,5
Activista	25,8	21,9			
Interesado en lo público	28,6	26,3			
No interesado	20,2	20,7			

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

en contraste con quienes no se interesan por los asuntos públicos, para quienes la participación no forma parte de sus preocupaciones cotidianas, así algunos de ellos juzguen que puede tener algunos resultados.

Un tercer factor es el contacto que las personas tienen con la vida pública en el país o en su territorio. Las circunstancias que propician dicho contacto, por ejemplo, asistir a eventos públicos como foros, audiencias, rendiciones de cuentas, etc., o recibir información de las Alcaldías sobre participación ciudadana contribuyen a tener una opinión más favorable sobre los efectos de la participación. A mayor contacto, es mayor la probabilidad de que esas personas tengan una lectura más positiva de la participación como instrumento para un mejor vivir. Esa probabilidad se refuerza si las personas pertenecen a organizaciones sociales y si valoran positivamente la utilidad de los mecanismos de participación directa (plebiscitos, consultas populares, cabildos abiertos, etc.).

Aunque el peso de la participación en movilizaciones y protestas sociales no es tan fuerte como el de los factores anteriores, no deja de tener un rol en la explicación de la percepción positiva sobre los efectos de la participación ciudadana. La diferencia entre quienes han participado en esos procesos y los que no, con respecto a la valoración de los efectos de la participación, es real, así no sea demasiado amplia. Ello sugiere, en una coyuntura de incremento sustancial de dichas movilizaciones, que la participación ciudadana para varios grupos sociales corre hoy por esa vía, más que por la vía institucional, y que esa es una alternativa para la ciudadanía que quiere hacer sentir su voz y tener mayor influencia en las decisiones públicas que afectan sus vidas.

Por último, cabe señalar que atributos como edad, género (excepto en la categoría “otro”), nivel educativo y condición socioeconómica, no constituyen factores determinantes de la opinión, aunque algunos de ellos, como el estrato social, muestran diferencias entre sus categorías, que no pueden explicarse por el error de muestreo. No son, sin embargo, comparables con los factores analizados en párrafos anteriores que sí muestran diferencias considerables de más de diez o veinte puntos entre las categorías opuestas.



CONCLUSIONES

El estudio sobre participación ciudadana de Velásquez y González (2003) entregó una docena de conclusiones que sirven de referencia para la reflexión propuesta en las siguientes páginas. Cabe recordarlas para responder a la pregunta sobre los avances logrados –y los retrocesos experimentados– por la participación ciudadana en los últimos quince años en Colombia y, además, para comprender los fenómenos que se revelan como nuevos trazos de la participación en un trayecto que, de acuerdo a lo señalado a lo largo de este nuevo estudio, es rico en resultados y sugestivo en cuanto a nuevas facetas de la participación, que hace una década y media no hacían parte de su perfil social y político.

Para Velásquez y González, la participación fue sin duda un hecho novedoso en el contexto político del país en los años ochenta y noventa. Significó una apertura del cuestionado régimen político en ese entonces, no solo en términos de la creación de una institucionalidad participativa, con fuerte base jurídica, sino del desafío que dicha apertura planteaba a la ciudadanía como protagonista en el escenario público. El reto fue asumido por un buen número de ciudadanos(as), comunidades y organizaciones que entendieron este giro democrático como una oportunidad que no podían desaprovechar. Surgieron entonces nuevos lenguajes y prácticas “que han transformado el ejercicio de la política en su sentido más amplio, como inserción de los individuos y los grupos en la definición de los asuntos colectivos (Velásquez y González, 2003, p. 363).

Sin embargo, fue un proceso que tuvo, de entrada, limitantes de orden jurídico (reglamentación que desvirtuó el espíritu inicial y el alcance de la participación –la “ley del embudo”; fetichismo legal y dispersión de las normas que dieron origen a las instituciones participativas) y de orden socio-político, entre los cuales –segunda conclusión– se destaca el “desgano” de un importante segmento de las autoridades públicas para

promover, respaldar y consolidar procesos participativos que tradujeran el espíritu de apertura que la Constitución y las leyes habían definido. Si acaso, para algunas autoridades municipales – el gobierno nacional se desentendió por completo del asunto- la participación era una metodología o un procedimiento formal, ordenado por la ley, para controlar la voluntad ciudadana o para legitimar decisiones tomadas en los círculos político-partidistas. Esto, por supuesto, estaba estrechamente vinculado al dominio inveterado de los esquemas de gestión clientelistas que de tiempo atrás inspiraban el quehacer de las autoridades públicas, especialmente en el plano local.

La ausencia de voluntad de las autoridades públicas fue en algunos casos llenada por la acción de terceros actores (ONG, iglesias, sector privado, cooperación internacional, etc.) que acompañaron a algunos gobiernos en el diseño e implementación de instituciones participativas y/o brindaron apoyo a grupos de ciudadanos, organizaciones y comunidades a través de la capacitación técnica y política. Fue esta una acción clave para que los procesos participativos no decayeran en varios lugares del país, a pesar de la desconfianza de algunos líderes en esas instituciones por lo que consideraban una intermediación que generaba competencia por recursos escasos que debería desaparecer o reducirse al mínimo.

Una cuarta conclusión de Velásquez y González tiene que ver con el entorno social y político de la participación. En su concepto, tres elementos de dicho contexto constituían un serio desafío para la participación: el clientelismo, la exclusión social y la violencia política, incluido el conflicto armado. Esa tripleta planteó a la democracia participativa en Colombia un doble juego: de un lado, los tres elementos constituían un obstáculo para la participación, pues obedecían a lógicas contrarias a los principios democráticos que sustentan su ejercicio. De otro, podrían estimular el desarrollo de experiencias participativas, como ocurrió en ese entonces, basadas en la idea de que la participación es una herramienta para transformar el entorno social y político en términos de relaciones transparentes, incluyentes y pacíficas entre el Estado y la sociedad.

Esas experiencias participativas plantearon la pregunta de fondo sobre si la participación efectiva puede y debe ser garantizada “desde arriba”, por la acción de las autoridades públicas, o, más bien, debe originarse “desde abajo”, desde iniciativas ciudadanas que las doten de sentido y aseguren su sostenibilidad. Para Velásquez y González, este es un falso dilema, como lo demuestra el análisis realizado en su libro: ambas fuentes son válidas; más aún, ambos polos de la relación son necesarios. Una participación que solo obedece a lógicas gubernamentales puede generar dependencia social con respecto al Estado y facilitar que este controle y manipule la acción ciudadana. Una participación que se ate exclusivamente a la dinámica social puede perder su horizonte en términos

de resultados y producir a la larga fragmentación de actores y desgaste de la acción colectiva. La articulación de agentes sociales y políticos en un espacio común es un requerimiento de la participación efectiva.

Esa articulación exige un determinado perfil de los actores de la participación. Es la sexta conclusión de Velásquez y González. Del lado gubernamental, tres son los requisitos que sugiere su estudio: en primer lugar, que tengan visión de largo plazo de su territorio y de la gestión pública, de modo que su apertura a la participación no sea una conducta episódica sino una apuesta política de largo alcance; en segundo lugar, que su gestión esté inspirada en un imaginario democrático que entienda la participación como derecho y deber ciudadano que obliga al Estado a crear las condiciones propicias para su pleno ejercicio; por último, que tengan la voluntad de interactuar con la ciudadanía para construir con su ayuda las mejores decisiones públicas. Del lado de los actores sociales, se requiere, en primer lugar, que entretejan lazos de cooperación y de confianza mutua; en segundo lugar, que su acción participativa esté encabezada por dirigentes con visión de futuro y lejos de formas carismáticas y/o autoritarias de liderazgo. Además, que cuenten con recursos individuales (tiempo, motivaciones, recursos) y colectivos (información, organización, capacidad de negociación) para interactuar con las autoridades públicas y, por último, que conciban la participación como herramienta para construir el bien colectivo. En la medida en que los actores se acerquen a ese perfil, mayor será la probabilidad de que las experiencias participativas tengan lugar y produzcan resultados.

Una de las preguntas más complejas sobre el desarrollo de la participación es la que se refiere a su alcance. Para Velásquez y González, ese es un punto nodal de los debates y de la percepción de los distintos actores sobre la participación. Es una cuestión estrechamente vinculada al tipo de relación entre representación política y participación ciudadana. Lo que los autores encontraron durante el período de su análisis es un choque entre esos dos componentes del sistema democrático. La participación produjo una descentración de la política, en el sentido de que ésta ya no era monopolio exclusivo de los agentes político-partidarios, lo que llevó a estos últimos a mirar con recelo la participación ciudadana y a tratar, en algunos casos, de desprestigiarla señalando que la única fuente de legitimidad política era el voto y que otros escenarios e instrumentos de participación no deberían tener un alcance más allá de la consulta y la vigilancia ciudadana a las decisiones públicas.

Según Velásquez y González (2003, pp. 379 y siguientes), no se puede mirar la relación entre representación y participación bajo la lupa de esquemas de poder suma cero. Es necesaria una óptica que mire la articulación de esas dos realidades. Desde la lógica participativa, ello significa entender la participación como un instrumento de incidencia

política, la que puede variar de forma y alcance, según la circunstancia: en unos casos puede hacerse vía fiscalización ciudadana, en otros, vía concertación de decisiones, y en otros, vía iniciativa ante las autoridades públicas. La clave está en que existan escenarios de deliberación, de diálogo y de concertación de las decisiones. En otras palabras, se trata de mirar que representación política y participación ciudadana confluyen en los espacios públicos de deliberación y de construcción de acuerdos, en los que ambos componentes salen gananciosos.

El otro asunto se refiere a si los(as) colombianos(as) son apáticos ante los asuntos públicos. El estudio de Velásquez y González (2003) muestra que no. Por el contrario, están dispuestos a colaborar con sus semejantes para resolver problemas, a expresar sus puntos de vista ante las autoridades públicas y a formular iniciativas de participación en diferentes campos de la gestión pública. Lo que ocurre –señalan los autores- es que un segmento creciente de actores de la participación percibe que las instituciones participativas no son el mejor canal para elevar sus inquietudes e interactuar con las autoridades públicas. En ellas han encontrado liderazgos tradicionales que trabajan por intereses personales, poca transparencia, conflictos entre micropoderes y ausencia de respuesta gubernamental a las demandas ciudadanas. Las instituciones participativas, según ellos- perdieron la confianza ciudadana y comenzaron a ser sustituidas por escenarios menos formales, pero más efectivos, de relación con las autoridades locales, entre ellos la protesta social.

La compleja relación entre todos estos elementos no impidió que la participación produjera tempranamente algunos resultados: movilización ciudadana en torno a los asuntos públicos; incrementos de la organización social en relación con las experiencias de participación; cualificación de los líderes sociales; transformación de las entidades estatales en términos organizativos y de cultura organizacional, especialmente en el nivel municipal; incidencia ciudadana en la planeación y en el diseño de políticas públicas; mayor control ciudadano del desempeño de las autoridades gubernamentales y algunas políticas de promoción de la participación ciudadana. Esos logros no pueden ocultar lo que, en opinión de Velásquez y González, constituye la mayor fuente de frustración: la posibilidad de que la participación pudiera erradicar las prácticas clientelistas de la gestión pública.

La planeación participativa tiene un lugar importante en el logro de esos resultados: por su carácter, obliga a los participantes a construir visiones más integrales y de mediano-largo plazo del territorio, y además, articula lógicas sectoriales, territoriales y globales. Lo que constatan Velásquez y González es que la planeación participativa movilizó un número importante de personas y organizaciones en función de propósitos comunes,

contribuyó a que los actores coordinaran su acción y generaran productos específicos: propuestas de objetivos, metas, medios, etc., que hacen parte de los distintos instrumentos de la planeación. Sin embargo, la planeación participativa sigue experimentando restricciones normativas (carácter no vinculante de las iniciativas ciudadanas) y de acción más articulada al nivel nacional y regional (Sistema Nacional de Planeación) que le impiden tener una mayor incidencia en las decisiones públicas.

La pregunta que se hacen Velásquez y González es si a partir de todos esos hallazgos puede decirse que la participación ha avanzado o ha retrocedido. Según ellos, no se puede responder esa pregunta, pues no existe una línea de base que permita verificar en qué ha habido avances y retrocesos. Ofrecen a cambio una tipología de la participación que muestra la diversidad de procedimientos y resultados: a) la participación como parte del acervo cultural de las comunidades; b) la participación como proyecto político que inspira a los gobernantes y a los actores sociales; c) la participación como procedimiento/instrumento; d) la participación como herramienta de control político de los gobernantes sobre lo gobernados; y e) la participación como reivindicación social no atendida por las autoridades públicas, estas últimas más proclives a formas de relación clientelista con la población.

Esta tipología recorre un *continuum* que va desde las formas sustantivas de participación hasta situaciones de rechazo a la misma (la no participación), pasando por modalidades en las que la participación es meramente formal e instrumental. Para que la participación pueda ser catalogada como sustantiva (los dos primeros tipos pueden ser clasificados como tales), son necesarios cuatro tipos de articulaciones –última conclusión de los autores: de los dispositivos de participación; de actores; de intereses particulares y colectivos; y de participación ciudadana y representación política.

¿Qué puede decirse, a partir del estudio de la participación ciudadana en el período 2003-2018, sobre estos hallazgos del estudio de Velásquez y González? ¿Cuáles son los avances? ¿Cuáles los retrocesos? ¿Cuáles los puntos muertos? ¿Qué novedades reporta el ejercicio de la participación en estos últimos quince años?

Lo primero para destacar es que la Colombia de los últimos quince años es otra con respecto al país de los años ochenta y noventa del siglo pasado. Con líneas de continuidad, sin duda, que conectan los dos períodos, relacionadas principalmente con fenómenos como el clientelismo, la exclusión social, la violencia política, la violación de derechos fundamentales y la ausencia de garantías para el ejercicio de la participación en todas sus modalidades. Pero también hay que destacar las discontinuidades, originadas en las nuevas tendencias del conflicto armado, derivadas del desgaste de la guerra y de

las negociaciones llevadas a cabo con los grupos armados (la de Uribe con los paramilitares y la de Santos con las FARC y el inicio de conversaciones con el ELN), la reducción de los niveles de pobreza al tiempo que se mantenían los altos índices de desigualdad social, la agudización del fenómeno de la corrupción de funcionarios del Estado, la diversificación del sistema político (quiebre del bipartidismo y aparición de nuevas organizaciones y movimientos políticos), y el incremento de la movilización y el conflicto social, tanto a nivel nacional como en muchas regiones del país.

Colombia presenció en estos quince años la disputa entre el proyecto político derivado de la constitución del 91, marcado por signos contradictorios (el Estado Social de Derecho, la democracia participativa, la descentralización, la Constitución verde, de un lado; la apertura económica, la reducción de la intervención del Estado y la protección de la propiedad privada y la libre empresa, de otro), el proyecto ultra-conservador, de tono autoritario y aliado del gran capital, encabezado por el presidente Uribe, y la apuesta neo-liberal, de fuerte matiz tecnocrático, liderada por el Presidente Santos.

Ese contexto no fue propicio para el desarrollo de la participación ciudadana, especialmente durante el gobierno del Presidente Uribe. Como se señaló en el capítulo 2, la llegada de Uribe al poder significó la implantación en Colombia del Estado comunitario, contrapuesto al Estado Social de Derecho, cuyo propósito real fue concentrar el poder en la figura del presidente como encarnación de la nación. A ello se sumó el discurso del Estado de Opinión, para designar la acción del gobierno orientada por la voluntad de las mayorías y el sometimiento de las minorías a las reglas establecidas por el mandatario de turno. En ese marco, Uribe hizo todo lo posible por deinstitutionalizar la participación y crear escenarios de relación con la ciudadanía bajo su control, al tiempo que ponía en marcha una agresiva estrategia de satanización de las organizaciones sociales y su lucha en defensa de sus derechos.

Santos cambió el discurso, pero muy poco la práctica: en medio de una retórica en favor de la participación, que incluía la promesa de políticas para su promoción y fortalecimiento, lo que en realidad hizo en pro de la participación fue muy limitado en su alcance, salvo la sanción de leyes importantes, como la de Víctimas y la de participación democrática y la de transparencia de la información pública, el diseño de algunos programas de promoción de la participación y de relacionamiento con la comunidad, y la inclusión de varias acciones del Acuerdo de Paz con las FARC que involucran a la ciudadanía. Estas acciones fueron más el fruto del compromiso de funcionarios de rango medio con la democracia participativa y de la presión ciudadana a través de la movilización social que de un proyecto de apertura democrática de su gobierno. Su confianza ciega

en la tecnocracia del Estado le impidió abrir canales de interlocución con la ciudadanía y dar impulso a un proceso que esta ya venía madurando a través de la multiplicación de intervenciones en el espacio público, sea por vías institucionales (las consultas populares, por ejemplo) o de la movilización y la protesta social.

No obstante, la institucionalidad participativa siguió creciendo en el período: nuevos dispositivos de participación fueron creados a través de normas nacionales, como se mostró en el capítulo 3. Si algo tuvo continuidad con respecto al período anterior fue precisamente la aprobación de normas que ampliaron la infraestructura institucional para la participación ciudadana. Sin embargo, ese proceso mostró cuatro características que lo diferencian del ocurrido dos décadas atrás: en primer lugar, fueron normas originadas principalmente en el ejecutivo (decretos y resoluciones), no tanto en el legislativo (actos legislativos y leyes), lo que sugiere mayor discrecionalidad gubernamental en la creación de instituciones participativas y, en consecuencia, menor deliberación sobre su contenido (propia del poder legislativo). Así, en el campo de las instituciones participativas el presidencialismo logró imponer su sello frente a un poder legislativo que redujo el peso de su intervención en el diseño de instancias y mecanismos de participación.

En segundo lugar, la mayor parte de los espacios creados fueron de ámbito nacional, tendencia que ya asomaba en el período anterior, hecho coincidente con el proceso de recentralización que vivió el país desde finales de los noventa y que se consolidó durante los mandatos de los presidentes Uribe y Santos. Los dispositivos a escala departamental y municipal perdieron peso en el conjunto de la institucionalidad participativa, reduciendo así la posibilidad de que las colectividades territoriales intervinieran con mayor frecuencia y diversidad de escenarios en la toma de decisiones públicas. Una tercera característica es que un buen número de los espacios creados suponen que sus integrantes estén dotados(as) de una cierta experticia sobre materias específicas. Son escenarios de representación con alta dosis de conocimiento técnico como requisito para acceder a ellos. Así, el mundo de la participación se complejizó al incorporar por lo menos dos tipos de escenarios: de una parte, aquellos en los que el único requisito exigido para conformarlos es tener el derecho ciudadano a participar, en los términos establecidos por la norma; de otra, aquellos que, además, de esa condición, exigen conocimiento y experticia en temas especializados. Son espacios de élite en los que no cualquier persona puede participar, la mayor parte de ellos de escala nacional. Hasta cierto punto, son espacios excluyentes.

Por último, el alcance de los nuevos dispositivos mostró un perfil aparentemente contradictorio: al tiempo que aumentaron en el período de estudio las instancias con

funciones de información, consulta e iniciativa, y disminuyó el peso de las que incorporaban competencias de decisión y fiscalización, aumentaron los escenarios de concertación entre las autoridades y la ciudadanía. Este resultado muestra un fenómeno nuevo, de gran relevancia para la comprensión de lo ocurrido durante el período. Como se señaló en el capítulo 3, responde a una doble dinámica: de un lado, el debilitamiento del lazo ciudadano con la institucionalidad participativa, ya notorio desde mediados de los noventa, llevó a los encargados de diseñar nuevos espacios de participación a crear dispositivos que tuvieran mayor alcance desde el punto de vista de la incidencia ciudadana. No tendría sentido hacer más de lo mismo. Incluir funciones de concertación en algunos de ellos era la vía para otorgar legitimidad a unas instituciones desgastadas que el gobierno y el legislativo consideraban necesario recuperar. Esa fue, por ejemplo, la premisa que fundamentó el diseño de las instancias creadas por la Ley de Víctimas, así como la aprobación de la ley estatutaria de participación.

De otro lado, el aumento de la movilización y la protesta social en el país como medio empleado por la ciudadanía para hacerse escuchar y sentar a las autoridades públicas a negociar sobre temas concretos obligó a estas últimas entender que si pretendían prevenir y evitar el conflicto social, era necesario que los canales institucionales de interacción con la sociedad fueran más eficaces en la oferta de resultados, lo que pasaba por diseñar escenarios que incluyeran un rol más activo y determinante de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas a través de la concertación de políticas.

Lo que muestra esta doble dinámica es que las asimetrías (de información, de organización y de capacidades, entre otras) entre las autoridades públicas y sus interlocutores sociales, que dominaron el escenario de la participación en el período anterior en favor de las primeras, se redujeron sensiblemente en los últimos años a medida que la ciudadanía fue ganando capacidad de presión y poder de negociación con sus gobernantes. El empoderamiento de diferentes grupos sociales, organizaciones y comunidades para su actuación en el escenario público es probablemente uno de los resultados más relevantes del trayecto recorrido por la participación ciudadana en estos quince años. Como se verá luego, esto propició la apertura de escenarios alternativos de acción colectiva, incluso por fuera de las instituciones de participación creadas por la ley¹, que se



¹ Ello explica en parte el poco conocimiento que la ciudadanía en general tiene de la mayor parte de los espacios y mecanismos de participación, así como el escaso uso que hacen de ellos, incluso de aquellos que han tenido mayor difusión, como los instrumentos de vigilancia ciudadana a la gestión pública y los Consejos de Planeación, para señalar dos de los más importantes.

convirtieron en nicho preferido de algunos grupos y comunidades para intervenir en lo público.

En consecuencia, la institucionalidad participativa, que en los años ochenta y noventa prácticamente operó, con contadas excepciones, como instrumento de control “desde arriba” de la dinámica ciudadana, se convirtió en los últimos quince años en un campo de disputa entre unas autoridades públicas que en su mayoría aspiraban a mantener las instituciones participativas como herramienta de control político de la acción ciudadana, y una ciudadanía, cada vez más empoderada social y políticamente, que quería liberarse de ese control y ganar autonomía para actuar, visibilizar sus diversos intereses, hacerse oír e incidir con mayor determinación en el contenido y en los procedimientos para el diseño de las políticas públicas.

En ese contexto, las autoridades públicas se vieron obligadas –más por conveniencia que por convicción- a diseñar políticas de promoción de la participación y poner en marcha experiencias participativas respaldadas por recursos del presupuesto. Esta tendencia fue notoria en las entidades del gobierno nacional y, en general, del Estado central. Este estudio mostró que, a diferencia de lo acaecido en los años ochenta y noventa, el gobierno nacional asumió en los últimos quince años un rol menos pasivo en la promoción de la participación, tanto desde el punto de vista discursivo como de las prácticas. En el primer caso, hay que reconocer la inclusión, por parte de algunas capas del funcionariado del Estado y de contadas autoridades electas, de un lenguaje de la participación en su discurso político. No fue el mismo en todos los casos, lo que ratifica la dificultad del Estado y de los gobiernos para construir códigos comunes y llegar con un lenguaje consistente, así no fuese único, a sus interlocutores sociales. Para algunas entidades, la participación fue concebida como derecho; para otras, como procedimiento; otras la entendieron como herramienta de incidencia, mientras algunas más la interpretaron como poderoso medio para la construcción paz y convivencia o para el diseño de políticas contra la exclusión social y política; y un buen número la asimiló a quejas y reclamos. En medio de esa diversidad, lo importante es que el gobierno decidió no eludir más su responsabilidad en el diseño de políticas (por ejemplo, la de rendición de cuentas, aprobada en 2010) y en la ejecución de una gama diversa de programas de impulso a la participación, y actuó –no con toda la generosidad ni con los recursos esperados- en forma más decidida en su favor.

Cabe destacar en esa óptica la aprobación de la ley 1757 de 2015, ley estatutaria de participación democrática, que constituye un esfuerzo notable del Estado para fortalecer la institucionalidad participativa y crear condiciones más propicias (institucionales,

financieras, de incentivos, de alcance) para su ejercicio. No sobra recordar, además, que esa ley fue el producto de una relación permanente entre el Gobierno y el Congreso con organizaciones de la sociedad civil en varias regiones del país y que su contenido en buena parte recogió las iniciativas ciudadanas formuladas en dinámicas permanentes de consulta y diálogo entre los encargados del diseño de la ley y representantes de organizaciones sociales y algunos organismos del Estado. Sin duda, la expedición de la Ley marcó un hito trascendental para la democracia del país; definió la participación como derecho fundamental y logró estimular el uso de algunos mecanismos de participación directa que hasta ese momento prácticamente yacían empolvados en un cajón; fortaleció la institucionalidad a través de la creación de los Consejos y los Sistemas de Participación, planteó una nueva orientación de los mecanismos de rendición de cuentas y de control social a la gestión pública, aseguró fuentes de financiamiento de la participación y definió con claridad las obligaciones del Estado para asegurar el pleno ejercicio de este derecho fundamental. Lo que ha faltado es mayor convicción gubernamental para difundir los contenidos y el alcance de esta norma y para aplicarla de manera rápida, oportuna y con resultados tangibles.

Tampoco debe olvidarse el contenido participativo del Acuerdo de Paz con las FARC, que no solo concibe la participación como uno de los ejes estructuradores del Acuerdo y de su implementación, sino que incluye tareas específicas que involucran a la ciudadanía, con diferente alcance, en los seis puntos acordados (un 20% de las acciones acordadas tienen un componente participativo). Aquí, de nuevo, la brecha entre las palabras y los hechos es notable: precisamente, el componente participativo ha sido el de menor desarrollo y ejecución en la implementación del Acuerdo.

Haber asumido esa responsabilidad en la promoción de la participación—que no tuvo un mayor alcance por lo dicho acerca de las apuestas de los gobiernos de Uribe y Santos en esa materia— implicó de todos modos realizar cambios en las estructuras institucionales y en los modos de acción y de relación de las entidades públicas con la ciudadanía. Recuérdense los cambios en el Ministerio del Interior —en especial, la creación del Viceministerio para la Participación y la Igualdad de los Derechos— y el montaje de oficinas de participación y atención al ciudadano en buena parte de las entidades gubernamentales del orden nacional. En ese campo, cabe resaltar el papel de la Función Pública, entidad que ha venido desarrollando en años recientes un trabajo incansable de promoción de prácticas dentro del Estado que faciliten la ejecución de programas de impulso a la participación ciudadana y cambien la actitud de los funcionarios de cara a su relación con la ciudadanía.

Los gobiernos locales también se dieron a la tarea de promover la participación y apoyar experiencias de alto contenido ciudadano. Sin negar el valor de las realizaciones de algunos mandatarios locales y departamentales en la primera fase de desarrollo de las instituciones de participación ciudadana, importante reconocer que en los últimos quince años la intensidad de esa acción fue mayor, tanto en las grandes ciudades, como en los municipios pequeños e intermedios. No todas las autoridades locales fueron proclives a la participación. Como se mostró en el capítulo 5, varias de ellas mantuvieron una posición contraria, argumentando que su elección era moneda de cambio suficiente para desarrollar su programa de gobierno sin necesidad de estrechar lazos con la ciudadanía. Esa postura puso en riesgo en ciudades como Bogotá y Medellín los desarrollos logrados por gobiernos progresistas que, aun entendiendo la participación de distintas maneras, coincidieron en la necesidad de promoverla como parte integrante de la gestión de los asuntos públicos en su territorio².

Sin embargo, la disposición a promover la participación no necesariamente significaba lo mismo para todos los gobernantes. Sin duda, algunos alcaldes actuaron convencidos de que la intervención ciudadana en lo público debería tener resultados efectivos, para lo cual abrieron un espacio amplio a la ciudadanía en la formulación de iniciativas y en la gestión de procesos de corte democrático (planeación y presupuestos participativos, cabildos abiertos, apoyo a consultas populares, apertura al escrutinio ciudadano, diseño de políticas públicas con participación de los interesados, etc.). Otros, sin embargo, midieron el alcance de su apoyo definiendo límites al ejercicio de la participación e, incluso, intentaron instrumentarla como forma de legitimar decisiones, ganar reputación y obtener réditos electorales. La idea, muy similar a las estrategias puestas en marcha en los años ochenta por las autoridades locales, era crear los espacios de participación, reglamentarlos y convocar a los interesados, pero evitando que la ciudadanía se convirtiera en contrapeso determinante de las decisiones públicas y que la participación deviniera en factor de cambio de los modos de gestión vigentes. En las grandes ciudades y en algunos pequeños municipios fue más visible la tendencia hacia la promoción de una participación sustantiva y efectiva. En otros lugares, la tendencia dominante fue



² La actitud más proactiva de los gobiernos- tanto nacional como departamentales y municipales- para impulsar la participación ciudadana –de palabra y de obra- estuvo en muchos casos respaldada por terceros actores (ONG, Fundaciones, Academia, Iglesias, cooperación internacional, etc.) los cuales, pese al no reconocimiento ciudadano sobre su tarea, desempeñaron un rol fundamental en el avance logrado por la participación en el período analizado, no solo en términos del desarrollo de experiencias, sino del acompañamiento técnico y político a los diferentes actores, estatales y no estatales.

la segunda, es decir, la del uso de la participación como instrumento para afianzar las lógicas de poder dominante e impedir la emergencia de contrapoderes sociales que pusieran en vilo la hegemonía política de las élites que por muchas décadas han tenido en sus manos el control del aparato estatal.

La lógica de la ciudadanía ha sido otra: la de hacerse escuchar, visibilizarse como actores en el escenario público, formular iniciativas para la adquisición y defensa de sus derechos y obligar a las autoridades a construir decisiones de política que incorporen el interés de los diversos grupos involucrados. Los primeros años de ejercicio participativo fueron de aprendizaje. Hubo experiencias exitosas, reseñadas por Velásquez y González (2003) en varios campos de la vida colectiva, que lograron llenar las expectativas de los grupos involucrados. Pero, como bien lo señalan esos autores, también hubo motivos de desencanto y frustración relacionados con el desempeño de las instituciones participativas, las cuales fueron mostrando progresivamente sus limitaciones y debilidades, tanto en su diseño, como desde el punto de vista del comportamiento de sus integrantes, amén de las limitaciones que las autoridades públicas lograron imponer al ejercicio de la participación. Los resultados de la acción de la mayoría de los espacios institucionales fueron pobres. El aprendizaje ciudadano incluyó tres elementos: de un lado, que se requiere un cierto perfil de los actores, tanto de los agentes gubernamentales, como de los sujetos participantes, sin el cual difícilmente la participación arroja resultados concretos. De otro, que son necesarias una serie de articulaciones para que la participación sea efectiva: articulación de espacios, de actores, de intereses y de la participación ciudadana y la representación política. Por último, que las vías institucionales no son las únicas, por lo cual era necesario ampliar el repertorio de recursos y de medios de acción colectiva para ganar incidencia y eficacia en los procesos de participación.

La mayor parte de esos aprendizajes nutrieron la experiencia participativa en los últimos quince años, sobre todo en aquellos puntos que conciernen a los actores sociales: construir visiones de territorio de mediano y largo plazo; privilegiar los liderazgos colectivos; acceder a más y mejor información y utilizarla como herramienta para la negociación política; cualificar el conocimiento del entorno; trabajar en la generación de propuestas negociables; incrementar las capacidades de deliberación y de negociación; articular voluntades, esfuerzos y recursos de diferentes actores en torno a una misma causa; aprovechar al máximo las oportunidades que brinda el entorno; relacionarse mejor con los actores políticos para reducir miedos y concitar apoyos; y, sobre todo, combinar el uso de dispositivos institucionales con diferentes formas de movilización, incluida la protesta social y la resistencia.

Este es un proceso que apenas empieza y que aún muestra limitaciones, las cuales de por sí constituyen retos hacia el futuro; pero es también un proceso que comienza a rendir frutos concretos. Un buen ejemplo es el uso de los mecanismos de participación directa. En los últimos años aumentó su uso por parte de la ciudadanía, especialmente la consulta popular y la revocatoria del mandato, como lo certifican los datos del capítulo 7. Ese es un paso adelante en lo que hace al funcionamiento de la institucionalidad participativa. El uso de tales mecanismos sigue siendo precario, a pesar de que la ley 1757 redujo los requisitos para su empleo. Con todo, los resultados están a la vista: en 2018 prosperó una revocatoria del mandato y, en los últimos cinco años, las consultas populares sobre temas extractivos produjeron resultados concretos³. Lo cierto es que a través de esas experiencias fue posible que una gran cantidad de personas se movilizaran, especialmente en pequeños municipios, y que a través de esas iniciativas fueran alcanzados logros, por la vía de la voluntad popular, entre ellos el freno a proyectos extractivos y el reemplazo de un alcalde que no cumplió su programa de gobierno.

Falta mucho por hacer en ese campo: los mecanismos y sus procedimientos siguen siendo desconocidos para la gran mayoría de la población; su uso aún está condicionado por requisitos que agotan a los promotores y a los(as) ciudadanos(as); y un buen porcentaje de las iniciativas de revocatorias, iniciativas legislativas y referendos han sido lideradas por actores políticos que buscan hacer oposición por esa vía o ganar posicionamiento electoral. Además, a pesar de haber tenido lugar un proceso de diálogo de paz y la firma de un Acuerdo, las amenazas a promotores y voceros de estas iniciativas han continuado, lo cual indudablemente afecta su implementación.

El mecanismo que más problemas enfrenta actualmente es la consulta previa libre e informada. Aunque Colombia es reconocida como uno de los países donde más se ha



³ Las consultas populares mineras y de hidrocarburos pueden ser calificadas como una hazaña política pues lograron frenar grandes proyectos y permitieron creer en el potencial democrático del país –no sin pocos obstáculos interpuestos desde el nivel central del Estado. Fueron ejercicios democráticos gestados de abajo hacia arriba, con decisiones vinculantes que permitieron no sólo refrendar la voz de la ciudadanía sino también organizar espacios más amplios de discusión sobre la vocación de sus territorios, los modelos de desarrollo alternativos –no impuestos– y la puesta en práctica de la autonomía territorial. Sin embargo, el entusiasmo demostrado por diferentes comunidades y organizaciones para utilizar este mecanismo duró poco, en razón de las decisiones de la Corte Constitucional (Sentencias SU 095 de 2018 y C 053 de 2019) que terminaron por invalidar las consultas como instrumento de rechazo a proyectos extractivos. Esta decisión, que demuestra el temor de ciertos sectores al desarrollo de una democracia participativa y recorta las posibilidades de la deliberación democrática, fue objeto de una fuerte polémica, teniendo en cuenta los propios antecedentes jurisprudenciales de la Corte y el marco legal existente que legitimaba el uso de dicho mecanismo para decidir sobre proyectos extractivos que modificaban sustancialmente los usos del suelo.

aplicado este instrumento de defensa de derechos de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas, las experiencias no dejan un buen balance hoy día y –lo más preocupante– las soluciones no parecen estar a la vista. Hasta ahora, su implementación ha estado subordinada a la conveniencia del modelo de desarrollo dependiente de la actividad extractiva, dejando de lado las visiones de desarrollo alternativas, específicamente en cabeza de los grupos consultados⁴. En ese marco, la consulta se ha reducido a un simple protocolo –de otros tantos administrativos– que hay que cumplir para lograr la ejecución de un proyecto, considerándola como un asunto que no trasciende en el tiempo ni en el territorio. Se ha perdido de vista que la participación de las comunidades y los pueblos étnicos es multidimensional y continua, incluyendo momentos para monitorear el desarrollo de los acuerdos, rendir cuentas, analizar los cambios del contexto e introducir los correctivos del caso.

La Corte Constitucional ha jugado un rol esencial en esta materia: ha aclarado el contenido y el alcance de este derecho y ha definido las características del entorno habilitante necesario para su ejercicio. Sin embargo, los gobiernos y el sector privado han querido imponer una noción errada de la consulta, bajo la premisa de que se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo del país. Algunos titulares del derecho la han transformado en un asunto transaccional, mientras otros han puesto de presente las formas inadecuadas de su aplicación en el país. Lo que se hace falta, en opinión de varios sectores⁵, es un diálogo intercultural entre el gobierno, la sociedad colombiana y los grupos étnicos para definir de una vez por todas las condiciones, características e implicaciones de la aplicación de la consulta previa en el país. El gobierno viene preparando y consultando desde hace más de dos años un proyecto de ley al respecto, cuyo consentimiento por parte de los interesados y aprobación por parte del Congreso, respetando los acuerdos previos, puede ser el primer paso para asegurar una correcta aplicación del mecanismo en bien de las comunidades étnicas y del conjunto del país.

El recurso a los mecanismos de participación directa, especialmente en el caso de las consultas populares, y a la consulta previa ha puesto de presente una nota de gran



⁴ A raíz de las evidencias sobre la crisis ambiental que vive el planeta, tales como las amenazas en materia de disponibilidad de agua y el calentamiento global, derivadas de las actividades basadas en el uso de combustibles fósiles, ha aumentado en Colombia la conciencia ambiental ciudadana, dando cabida a nuevas visiones de la naturaleza, del planeta, del territorio y del hombre. La nueva ciudadanía está tomando distancia de la premisa antropocéntrica del desarrollo y está replanteando su relación con el entorno. La preocupación por la sostenibilidad ambiental ha sido una de las causas por las cuales la ciudadanía se ha movilizadado y ha hecho activar mecanismos de participación de diversa índole.

⁵ Ver, por ejemplo, los documentos del Grupo de Diálogo Minero (GDIAM).

relevancia en la trayectoria de la participación ciudadana en el período reciente, a saber, la aparición de nuevos actores en el escenario público colombiano. Comunidades locales, organizaciones de mujeres y de jóvenes, el movimiento ambientalista, pobladores en defensa del territorio, agricultores grandes, medianos y pequeños, las comunidades negras y los pueblos indígenas, los grupos LGBTI y la población con discapacidad, organizaciones de la tercera edad, defensores del agua y de los recursos naturales, organizaciones de derechos humanos e, incluso, sectores no organizados han saltado a la palestra pública y se han unido a otras organizaciones y líderes de cierta tradición (sindicatos, organizaciones campesinas, movimiento estudiantil, movimiento comunal, viviendistas, etc.) para fortalecer la masa crítica de la participación en defensa de sus derechos. No ha sido una articulación fácil. Si bien en el período de análisis los(as) colombianos(as) perciben que los nuevos líderes han sustituido a los tradicionales en el protagonismo de la participación, la documentación de casos realizada para este estudio es reiterativa en el sentido de que esa sustitución ha estado caracterizada por tensiones y conflictos que no cesan: las nuevas generaciones de líderes tratan de tomar las riendas de la participación y lo han venido logrando, mientras los líderes de mayor experiencia se resisten a facilitar el relevo y dejar los procesos comunitarios en manos diferentes a las suyas.

La emergencia de nuevos actores en los escenarios de la participación no se refleja en una movilización masiva, pero sí cada vez más frecuente y muy representativa de nuevas ciudadanías rurales y urbanas que han diversificado el escenario público y lo han enriquecido con nuevas demandas, novedosas modalidades de intervención, innovaciones en sus repertorios de acción y formas alternativas de relacionarse con el Estado. La encuesta sobre participación ciudadana realizada para este estudio arrojó un dato de interés a ese respecto: al preguntar a las personas con qué tipo de ciudadano(a) se identificaban, un ocho por ciento se declararon líderes y activistas; un 55,5 % se autodefinieron como personas interesadas en los asuntos públicos y un 36,5 % declararon no tener ningún interés en tales asuntos. No existen datos de hace quince o veinte años (línea de base) que sirvan de referente para valorar este resultado, pero podría señalarse a manera de hipótesis que la cifra de líderes, activistas e interesados (63,5 %) es alta si se tiene en cuenta que Colombia ha sido tradicionalmente un país con bajos índices de organización social y escasos eventos de movilización e interés por lo público, por lo menos en comparación con otros países de América Latina. Esa cifra es, sin duda, congruente con la emergencia de nuevas ciudadanías que han nutrido la participación y la acción colectiva ciudadana en la toma de decisiones públicas. Es una

hipótesis por confirmar, pero que hoy día resulta consistente con lo analizado hasta ahora en este estudio⁶.

Otro asunto relevante a ese respecto es que los niveles de pertenencia a organizaciones siguen siendo bajos en el país y muestran un declive en los últimos veinte años, con una leve recuperación en años recientes, según lo muestran los estudios de CON-TRIAL mencionados en este estudio. El dato no es despreciable pues sugiere que la aparición de nuevas ciudadanías en el escenario público no necesariamente responde a la densificación del tejido social, sino a compromisos de carácter individual –totalmente legítimos y necesarios en una sociedad democrática- en defensa de intereses particulares o de asuntos de carácter más colectivo. Se habría consolidado así en Colombia en estos últimos años una tendencia a que las dinámicas de participación, muchos de las cuales han podido ser convocadas por sectores organizados de la sociedad civil, logren el apoyo de individuos, no necesariamente organizados, que se sienten interpelados por el llamado a participar y se unen voluntaria y conscientemente a la acción colectiva. Habría así una conjunción de sujetos individuales y colectivos en los procesos de participación, en los que los primeros tendrían un peso significativo, si no preponderante.

Lo que ha venido ocurriendo en la conformación de algunas instancias formales de participación en el país es congruente con esa tendencia: En efecto, como se mostró en el Capítulo 9, más de la mitad de las personas que declararon haber participado en dichas instancias han llegado a ellas por iniciativa propia (autopostulación), más que como representantes de grupos u organizaciones formales o informales. Lo que este y otros datos señalan es que, al tiempo que se debilitan las formas organizativas y la aparición en escena de sujetos colectivos, los individuos, en tanto tales, aparecen como la nueva base de las dinámicas de la participación, lo que a futuro podría convertirse en una debilidad de estas últimas, teniendo en cuenta que las representaciones individuales pueden ser más volátiles y más frágiles desde el punto de vista de la representación y la negociación de intereses colectivos.

No obstante, la noción de participación que inspira a la mayoría de las personas se mueve entre dos imaginarios: de un lado, la disposición a colaborar con los vecinos en la solución de problemas concretos, aspecto que ya estaba destacado en el estudio de



⁶ Es también congruente con el ascenso electoral de fuerzas alternativas en la última década y, en particular en los eventos electorales más recientes: las elecciones al Congreso y a la Presidencia de la República, la consulta popular y las elecciones municipales y departamentales del 27 de octubre de 2019.

Velásquez y González (2003); de otro, la incidencia que las comunidades puedan tener en las decisiones que adoptan las autoridades públicas. En otras palabras, hay una actitud en favor de la cooperación y la solidaridad en microespacios sociales, que crea articulaciones y fortalece la acción colectiva⁷, así provenga de compromisos individuales, pero, a la vez, la idea de que existe una responsabilidad pública que obliga a que la participación no solo sea un medio para autogestionar soluciones a problemas compartidos, sino una herramienta para interactuar con las autoridades públicas de manera que estas atiendan sus necesidades y demandas, y tomen decisiones alineadas con sus intereses de grupo o comunidad. Esta doble dimensión puede sin duda ayudar a contrarrestar la volatilidad de los compromisos individuales y crear identidades colectivas que permitan fortalecer la dinámica y el resultado de las experiencias de participación.

En el marco de estos procesos, ¿qué puede afirmarse sobre la trayectoria de los espacios institucionales de participación en los últimos quince años? La participación en espacios institucionales muestra en el período de análisis rasgos parecidos a los señalados por Velásquez y González (2003) para los años anteriores, con algunos cambios en términos de actores y escenarios que no sobra señalar. En efecto, el desapego ciudadano de esos espacios, detectado a finales de los noventa y evidenciado en los bajos niveles de conocimiento y uso de ellos, es una tendencia que se mantiene en el período reciente. No significa ello la desaparición de dichas instituciones, pero sí su gran debilidad para ofrecer resultados que llenen las aspiraciones ciudadanas. Incluso, se ha incrementado la presencia ciudadana en varias de esas instancias, como los Comités de participación comunitaria en Salud y los Consejos municipales de desarrollo rural, así como, en las relacionadas con poblaciones específicas o con con la solución del conflicto armado (los Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia y los dispositivos creados por la ley de Víctimas). Sin embargo, se trata de grupos o personas que aún ven la posibilidad de canalizar sus iniciativas a través de ellas o que no tienen formas alternativas de interactuar con las autoridades y los servidores públicos⁸. Pero un segmento cada vez mayor de



⁷ Llama la atención que las motivaciones altruistas son las que más inspiran a los ciudadanos para involucrarse en procesos de participación. Más que la convicción, dominante hace quince años, de que participar es bueno porque las normas sociales así lo señalan, la gente se guía por criterios pragmáticos de servicio a la comunidad para resolver problemas colectivos o para tramitar intereses particulares de corte más utilitario.

⁸ Un cambio ocurrido entre los dos períodos se refiere al perfil de quienes integran esos espacios institucionales: se trata de una población adulta, con una participación notable de mujeres, con estudios universitarios, procedentes de estratos medios y bajos, que viven más que todo en ciudades intermedias

la población sigue viendo con reserva esas instituciones y prefiere optar por otras vías informales, contenciosas o no. Un indicador de esa apatía por las lógicas institucionales, que se deriva de los datos de la encuesta sobre participación ciudadana, es la confianza cada vez menor que los colombianos depositan en las personas que integran dichos espacios, en comparación con lo que ocurría hace quince años.

En parte, dicha desconfianza se fundamenta en la constatación de que los fenómenos de polimembresía (ocupar al mismo tiempo cargos de representación en diferentes instancias) y polifuncionalidad (representar a sectores diferentes en una misma instancia o en varias de ellas en momentos diferentes) siguen siendo rasgos de la representación ciudadana en los espacios institucionales, lo que ya era evidente hace quince años, especialmente en el primer caso. Los problemas que acarrearán esos dos fenómenos son bien conocidos: monopolio de la representación, concentración de poder, autorreferenciación de intereses, alejamiento entre líderes y bases sociales y resistencia al cambio. El fenómeno no toca solo a los líderes tradicionales, sino que ha permeado las capas de nuevos liderazgos que han accedido a dichos espacios, lo que sugiere que, más allá de las personas y sus proyectos individuales o colectivos, el diseño de la representación en las instancias de participación presenta problemas estructurales que imposibilitan procesos como la rendición de cuentas de sus integrantes o la mayor rotación de personas en esos cargos.

Las experiencias de planeación analizadas en este estudio reflejan varios de estos rasgos de las instituciones participativas. La planeación participativa tiene una larga tradición en Colombia y tuvo momentos de auge muy importantes en las décadas del ochenta y noventa del siglo pasado. Sin embargo, los esquemas institucionales para su desarrollo, en especial la ley orgánica de planeación, no solo presenta limitaciones de fondo desde su diseño, en términos, por ejemplo, de los tiempos para la participación, de la selección de los integrantes de los Consejos y del escaso poder de incidencia de estos últimos, sino que muestran año a año su desgaste y su poca utilidad para que la planeación se convierta en un espacio de encuentro entre las autoridades públicas y la ciudadanía para construir visiones de largo plazo de país y de territorio y, a partir de ellas, perfilar metas de largo plazo que inspiren la acción del Estado y motiven la participación permanente de la ciudadanía en el monitoreo de planes y programas de desarrollo.



del país. Este perfil varía levemente con respecto al dominante hace quince años, cuando la participación tenía lugar más intensamente en municipios pequeños y la mujer tenía menos acceso a las instancias institucionales.

Las fallas de diseño, sumadas a problemas de funcionamiento de los Consejos de Planeación y del Sistema Nacional de Planeación, relacionados con las calidades de los integrantes de los Consejos, los mecanismos para su selección y representatividad de los mismos, el acceso a la información para la elaboración de conceptos, los plazos para la consulta a la ciudadanía, la continuidad del trabajo de los Consejeros, la escasa comunicación con los grupos que representan, los déficits de infraestructura para funcionar, las dificultades para el monitoreo a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, entre otros), han significado un estancamiento –incluso, un paso atrás– de la planeación participativa en Colombia como práctica democrática y de alto contenido ciudadano. Se perdió el dinamismo que tuvo hace tres décadas: el Consejo Nacional de Planeación dejó de jugar el papel protagónico que tuvo en un comienzo y se ha limitado a las rutinas propias de las funciones que le asignó la ley. Los Consejos Territoriales, por su parte, han tenido un comportamiento y unos resultados muy disímiles: algunos se han destacado y han mantenido la iniciativa frente a sus respectivas autoridades, mientras otros han pasado al anonimato, si es que no han dejado de existir o de funcionar. El resultado final después de tres décadas ha sido la pérdida de iniciativa y una influencia cada vez menor en la planeación del desarrollo.

Hay, sin duda, elementos para rescatar de esta experiencia: las entidades gubernamentales han involucrado en su ADN los planes de desarrollo con participación ciudadana, en los términos establecidos por la norma, y ya hacen parte de la rutina de los gobiernos en la primera fase de su mandato. Esa práctica ha obligado a las autoridades a modificar algunas estructuras institucionales para brindar información, asegurar la supervivencia de los Consejos –aunque este es el aspecto más débil de la acción gubernamental– e interactuar con los Consejeros y otros sectores ciudadanos movilizados en torno a la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

El aspecto más interesante para destacar de la experiencia de planeación participativa, en medio de su pérdida de dinamismo, es el rol de los sectores sociales que se han interesado por la planeación y los presupuestos participativos, así como de un buen número de Consejeros de Planeación. Como se plantea en el capítulo 10, sigue existiendo algún grado de interés de diferentes grupos sociales por los procesos de planeación participativa en tanto permiten visibilizar a grupos tradicionalmente excluidos, establecer puentes con otros grupos sociales e instancias de participación y buscar alternativas de solución a los problemas propios y del territorio, en la perspectiva de mejorar las condiciones de vida de las comunidades.

Del lado de los Consejeros, el resultado más importante que pueden mostrar, además de la elaboración de los conceptos sobre las propuestas de planes de desarrollo, es su esfuerzo para poner en marcha y garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Planeación, así no exista la norma que lo crea y define sus funciones, sus formas de operación y las fuentes de su financiamiento. El Sistema es un medio de intercambio de experiencias, de aprendizaje colectivo, de articulación de los Consejos y de los Consejeros en red, de visibilidad e interlocución con el gobierno nacional y los gobiernos territoriales, de construcción de visiones compartidas de territorio y de país, de capacitación y de defensa de derechos gremiales. Es, a todas luces, una herramienta de gran valor para fortalecer la planeación participativa y cualificar el trabajo de los consejeros. El gobierno nacional poco o nada ha hecho para reglamentarlo (¿temores políticos y/o financieros?), lo que no sido óbice para que los Consejeros de varias regiones se hayan dado a la tarea de construir sistemas municipales y regionales de planeación y crear en la práctica un esquema básico del Sistema Nacional de Planeación. Ha sido una tarea callada que demuestra al gobierno que el Sistema es necesario y que, independientemente de que exista la norma –aunque sería ideal tenerla– el sistema es una realidad y pervive gracias al impulso y al apoyo que los propios consejeros y la ciudadanía le han brindado.

Es necesario destacar la importancia adquirida por los presupuestos participativos en el universo de la planeación y de la participación ciudadana. A diferencia de otros dispositivos institucionales, los presupuestos participativos viven una fase de auge y han motivado un cierto interés de la ciudadanía por tratarse del manejo de recursos para programas y proyectos concretos que pueden resolver problemas sentidos de la población. Hay iniciativas consolidadas, como las de Medellín y Pasto, y otras que se abren paso y ganan solidez en diversas regiones del país, bien sea por el interés de los gobernantes de mantenerlos como medio de comunicación con la ciudadanía y de inclusión de esta última en decisiones de política pública, bien porque la ciudadanía se ha apropiado de los procesos y les asegura sostenibilidad y resultados concretos. La larga trayectoria de las experiencias de Pasto y Medellín y el hecho de que en otras ciudades y municipios intermedios y pequeños se haya adoptado esta práctica como parte inherente a los procesos de gestión de lo público, demuestran a todas luces que este es uno de los procesos en los que la voluntad de las autoridades públicas y la apropiación que la ciudadanía ha hecho de ellos se articulan para generar experiencias de participación eficaz y sustantiva.

En cuanto a las experiencias de control social, los resultados están más a la vista aunque el impacto en temas de transparencia y de lucha contra la corrupción no es

tan evidente. Las instancias de control ganaron popularidad desde que la Constitución estableció ese derecho. Desde entonces, es uno de los dispositivos más utilizados por personas, grupos y organizaciones sociales. Hoy día, es el dispositivo más conocido y uno de los que más emplea la gente para relacionarse con las autoridades públicas. Las iniciativas son numerosas y de diversa naturaleza y alcance, y vinculan a ciudadanos(as) del común, así como a organizaciones voluntarias y a entidades que cuentan con recursos técnicos y financieros para hacer seguimiento a políticas, planes, programas y proyectos de las administraciones públicas. La Ley 1757 otorgó un estatus especial a este dispositivo y creó los incentivos para que la ciudadanía monitoree permanentemente el desempeño de los servidores públicos, en aras de la transparencia y la erradicación de la corrupción.

Como se analizó en el capítulo 11, las experiencias son numerosas, de naturaleza y alcance diverso, y con resultados en general positivos en clave de participación ciudadana. Dichas experiencias dejan varios resultados de interés para valorar el alcance de la participación a través de este dispositivo institucional: en primer lugar, su éxito depende no solo de que la ciudadanía tenga el interés de vigilar la gestión pública, sino también de que los agentes del Estado y aquellos privados que cumplen funciones públicas estén abiertos a la mirada de la ciudadanía y sean receptivos de las sugerencias que esta formule para mejorar el desarrollo de los programas o proyectos objeto de la vigilancia social.

Algunas iniciativas de control social han sido posibles gracias a que diferentes actores sociales han logrado coordinar su acción en torno a ese propósito. En la medida que un proceso de control social cuente con más y más actores comprometidos con su desarrollo, más probable será que sea exitoso desde el punto de vista del proceso (acceso a información, elaboración de informes de monitoreo, acción conjunta para deliberar y formular iniciativas, etc.) y de los resultados (documentos producto del monitoreo, interacción con las autoridades públicas, receptividad de estas a las sugerencias de quienes ejercen el control, cambios en la orientación y los procedimientos de la gestión pública, reducción de los riesgos de corrupción, etc.). A esos resultados han contribuido de manera importante terceros actores, que han brindado apoyo técnico y financiero, respaldo institucional y voces de ánimo en el entendido de que el control social a la gestión pública fortalece la democracia, contribuye a la transparencia de los actos públicos, mejora el desempeño institucional y aporta de manera indirecta al mejoramiento de la calidad de vida.

No todo, sin embargo, es color de rosa en los ejercicios de control social a la gestión pública. Las motivaciones de los actores no siempre se inspiran en propósitos democráticos. Hay quienes se han aprovechado del control para hacerle la vida imposible a un

funcionario o para hacer oposición a un contrincante político en el gobierno. También hay casos en los cuales quien se involucra en estos ejercicios busque réditos personales – incluidos los económicos – por encima de los propósitos de fortalecimiento de lo público, de mejoramiento de la transparencia de la gestión o de construcción del bien colectivo.

Tampoco los ejercicios de control social han logrado, como se esperaría de ellos, que la rendición de cuentas del ejecutivo se acomode a las nuevas reglas de juego establecidas en la ley estatutaria de participación. En dicha norma, la rendición de cuentas no solo es obligatoria, sino que debe atenerse a parámetros muy concretos: debe haber información previa; debe ser interactiva, promoviendo el diálogo entre las autoridades y la ciudadanía; y debe generar respuestas del gobierno a las preguntas e inquietudes de quienes reciben las cuentas. Aunque se ha avanzado en algo en esa triple dirección, en especial en lo que respecta a la obligatoriedad y periodicidad de los ejercicios de rendición de cuentas, aún las autoridades y sus funcionarios y asesores se apegan a procedimientos tradicionales, en los que la rendición de cuentas es unidireccional y no da lugar a un diálogo con la ciudadanía y, menos, a respuestas concretas a las inquietudes de los asistentes.

Uno de los lunares más visibles de los ejercicios de control social es el acceso y uso de la información sobre los asuntos públicos. Existen aún notables déficits en la producción, calidad y supresión de barreras de acceso a la información pública, a pesar de lo establecido en la Ley 1712 sobre transparencia de la información. Esta ley debe ser calificada como un paso adelante en la transparencia pública. Sin embargo, su aplicación dista aún bastante de lo deseado. Existen limitaciones de la oferta en términos de calidad, oportunidad, confiabilidad y accesibilidad de la información, así los sistemas de información se hayan multiplicado en el universo de entidades del Estado. Pero también las hay del lado de la demanda, sobre todo desde el punto de vista de la valoración sobre la importancia de la evidencia factual para soportar argumentos de carácter técnico y político. Sin duda, la dirigencia social y algunos sectores de la ciudadanía no organizada han dado pasos importantes para incorporar información en sus ejercicios de control social, pero no es ese todavía un comportamiento generalizado en el seno de la sociedad, varios de cuyos sectores siguen apelando a la opinión espontánea, al sentido común, al “olfato político” o al argumento ideológico para elaborar juicios sobre procesos y resultados de la gestión pública que requieren base informativa y argumentación racional, sobre todo cuando de formular propuestas se trata.

Pero, sin duda, la tarea pendiente de mayor envergadura de las experiencias de control social es la de la lucha contra la corrupción. No resulta favorable a esas experiencias afirmar, como lo señalan los datos de la realidad, que a medida que ellas se han

multiplicado, también lo han hecho los hechos de corrupción. Es una correlación que, para nada, implica causalidad, pero pone la alerta sobre un hecho innegable: que las prácticas de control social no han logrado reducir los márgenes de corrupción del país, los cuales, como se señaló en este estudio, con base en los informes de Transparencia Internacional, en vez de disminuir han aumentado, dejando al país en posición cada vez más débil a nivel internacional. Entender la complejidad de esa correlación estadística es necesario para ubicar la verdadera relación entre esos dos fenómenos. El crecimiento de los fenómenos de corrupción es un hecho que puede ser interpretado de varias maneras: una es que efectivamente han aumentado en número y envergadura; otra es que lo que ha aumentado no es la corrupción, sino el descubrimiento y la denuncia de los mismos: antes se denunciaba menos, hoy se denuncia más; o pueden ser ciertas las dos interpretaciones anteriores: han aumentado los hechos de corrupción, pero hoy existen más procedimientos y recursos para su denuncia, investigación y castigo, que han permitido que la opinión pública los conozca y sancione moralmente a sus autores.

Esta tercera interpretación puede ser la más cercana a la realidad, lo que demostraría que los ejercicios de control social a la gestión pública han podido ayudar a que los hechos de corrupción sean descubiertos, investigados y castigados. Pero que tales hechos hayan aumentado en cantidad, magnitud y responsables indica que el efecto del control social no ha sido suficiente para impedir que ocurran y se multipliquen. A ese respecto, no sobra señalar que una gran cantidad de los ejercicios de control social tienen como objeto procesos y proyectos de pequeña y mediana escala, y que son pocos los que hacen seguimiento a proyectos en los que están involucrados enormes recursos públicos, que es donde, al parecer, la corrupción se ha instalado. Esos proyectos caen más dentro de la órbita de los organismos estatales de control, antes que en manos de la ciudadanía, lo que sugiere la necesidad de articulación entre esos órganos de control y las iniciativas ciudadanas para aunar esfuerzos en esa lucha. Son pocos los pasos dados en esa dirección, lo que explica que las iniciativas de control poco hayan podido hacer frente a los grandes hechos de corrupción que han sido denunciados en el país en los últimos años, tanto a nivel nacional como territorial.

Este panorama sobre el desempeño de las instituciones de participación ciudadana (mecanismos y espacios de participación), que deja un balance con saldo no muy alentador sobre su contribución al fortalecimiento de la democracia participativa, con algunos avances, pero también con evidencias de estancamiento y algunas de retroceso, se convirtió en un reto y en una oportunidad para quienes tenían el interés, la convicción o la necesidad de relacionarse con las autoridades públicas para reivindicar sus

derechos, poner de presente sus puntos de vista sobre los problemas del país o del territorio e incidir en las decisiones públicas correspondientes. En otras palabras, independientemente de si las instituciones participativas funcionaban o no, lo hacían bien o lo hacían mal, numerosos sectores de la población, organizados y no, seguían convencidos de que era preciso y urgente participar en las decisiones que les afectaban. Las necesidades y los problemas no solo no habían desaparecido sino que muchos de ellos, además, apremiaban: pobreza y desigualdad social, especialmente en las regiones periféricas y abandonadas a su suerte, generalmente azotadas por la violencia y el conflicto armado; carencia de oportunidades y ausencia del Estado en varios territorios; necesidades básicas de educación, salud, servicios básicos, protección social y empleo no satisfechas; recrudecimiento de la violencia política y del conflicto armado; desplazamiento forzado y violación de derechos humanos; amenazas ambientales por la explotación de recursos naturales, cerramiento del espacio cívico, etc.

Así, los límites de la institucionalidad participativa y la persistencia de problemas inveterados que afectaban a la mayoría de la población del país, agudizados por políticas públicas que privilegiaban al gran capital y castigaban a las clases medias y a los sectores más vulnerables, motivaron el crecimiento de los conflictos sociales, la movilización y la protesta social. Esta fue una de las más importantes novedades de la participación ciudadana en el período. Como se señala en el capítulo 12, las movilizaciones crecieron en el país desde finales de la década del noventa y adquirieron un ritmo acelerado con el cambio de siglo. Casi la mitad de ellas fueron movilizaciones expresivas, que buscaban visibilizar en el espacio público a sectores sociales hasta entonces anónimos o de bajo perfil, incluso estigmatizados por el discurso oficial, y dar a conocer sus percepciones, puntos de vista, opiniones y reivindicaciones sobre asuntos diversos. Otras tuvieron un carácter contencioso y expresaron el descontento ciudadano y la resistencia a políticas y decisiones públicas que afectaban al conjunto del país o producían impactos negativos en territorios específicos. En esta categoría caben los movimientos de oposición a la actividad extractiva (minería e hidrocarburos), que ganaron peso en el total de las movilizaciones y tradujeron la inconformidad de las comunidades locales y de organizaciones ambientalistas, de derechos humanos, de mujeres y jóvenes, de comunidades étnicas y pueblos indígenas, de sectores urbanos afectados y de redes y alianzas contrarias al modelo extractivista implantado en el país y promovido por los gobiernos de Uribe y Santos, no solo por los impactos sociales y ambientales de la explotación de recursos del subsuelo, sino por la ausencia de consulta y diálogo con las poblaciones afectadas por esos proyectos.

Estas movilizaciones no fueron las únicas, pero sí pusieron sobre el tapete temas de fondo como el modelo de desarrollo, la exclusión social, la protección de los recursos naturales y la democratización de las decisiones públicas. Hubo otras, como los paros agrario y minero, los de Chocó y Buenaventura, las marchas estudiantiles en defensa de la educación pública y su financiación, las mingas indígenas y los movimientos urbanos por mejores servicios públicos, en defensa de la paz, o en contra de políticas públicas, que, al igual que las anteriores, mostraron el potencial de acción ciudadana y las deficiencias de un régimen político cerrado al diálogo y a la concertación.

Las movilizaciones sociales ampliaron el espectro de la participación ciudadana. Prácticas que antes eran vistas por el gobierno y por algunos sectores sociales y empresariales como conflictos que alteraban el orden público y debían ser controlados, incluso reprimidos, se convirtieron en una modalidad legítima de participación, reconocida además por la ley de participación democrática como forma válida de interacción entre la sociedad y sus autoridades para el trámite de sus demandas y la solución de problemas, siempre y cuando su desarrollo fuera pacífico. Dicho reconocimiento no es un detalle menor, pues implica que el Estado debe atender a los sectores que optan por esa vía y dar respuesta a sus inquietudes, tal y como debe hacerlo con otras modalidades de participación.

Desde la óptica de la sociedad, las movilizaciones, en cualquiera de sus expresiones, han sido una herramienta para construir identidades y sentidos de pertenencia colectivos y hacerlos visibles en los escenarios de deliberación y decisión pública. De ese modo, contribuyen a acumular capital social y a crear solidaridades que cualifican la acción colectiva. Han sido, además, un canal expedito y efectivo para plantear soluciones a problemas sentidos y a negociarlas con las autoridades públicas. La eficacia que las instituciones participativas formales no han logrado ofrecer a la ciudadanía de manera satisfactoria aparece como uno de los valores agregados de los procesos de movilización. La experiencia señala a sus promotores que, dependiendo de algunas condiciones, como la fuerza de la organización, la claridad y pertinencia de las propuestas y la capacidad de negociación, las movilizaciones son altamente productivas para pactar acuerdos con los interlocutores, públicos o privados. Dicho de otra manera, las movilizaciones han sido una herramienta de inclusión social y política.

Los promotores de las movilizaciones no han querido con ellas tomarse el poder para cambiar el mundo, hacer la revolución o concretar una utopía social y política. En eso se distinguen de quienes hace cuatro o cinco décadas entendían el movimiento social como un proceso revolucionario que transformaría las estructuras económicas, sociales y políticas del país. Las movilizaciones recientes se inspiran en un sentido más

pragmático: bien sea lograr reivindicaciones para asegurar derechos y mejorar las condiciones de vida en el marco de las reglas de juego del *establishment*, u obligar a quienes controlan el poder del Estado a modificar coordenadas del régimen económico y político (por ejemplo, el cambio de rumbo en ciertas decisiones de política pública, la modificación del marco legal y constitucional sobre asuntos específicos, la apertura de espacios de participación, el reconocimiento de comunidades y otros actores sociales como interlocutores válidos, la incorporación de criterios diferenciales y de discriminación positiva en las decisiones públicas, la negociación del conflicto armado) para reducir inequidades de todo orden y asegurar un mejor vivir. Los movimientos fungen entonces como una fuerza social capaz de promover reformas dentro del régimen político y de posicionar los derechos como parte de la vida democrática y como fuente de reivindicaciones sociales. Es la distinción, con umbrales difíciles de establecer, entre movilizaciones reivindicativas y movilizaciones transformadoras, sugerida en el capítulo 1 de este estudio.

El criterio pragmático que ha inspirado la acción de los grupos sociales se traduce en la apuesta por la negociación. La idea de fondo de los líderes ha sido ganar reconocimiento por parte de los interlocutores gubernamentales o privados y llegar a acuerdos negociados sobre asuntos concretos (mayores recursos para la financiación de las universidades públicas, fondo presupuestal para atender la deuda histórica del país con la ciudad de Buenaventura, freno a proyectos extractivos con altos impactos sociales y ambientales, mejores condiciones laborales y de contratación, etc.) que se espera que el gobierno y los privados cumpla a cabalidad en plazos determinados y mediante acciones acordadas. Para ello, los movimientos sociales han utilizado un variado repertorio de acción: plantones, actos culturales, toma de establecimientos públicos, movilizaciones callejeras, e, incluso, uso de mecanismos institucionales como el litigio estratégico, la consulta popular o las audiencias públicas ambientales. La combinación de esas diferentes formas de actuación ha sido garantía de efectividad en las negociaciones, así no en todas se haya alcanzado la meta prevista.

Las movilizaciones sociales son un ejemplo de iniciativas ciudadanas, de participación “desde abajo”, en contraste con lo que dominó en los años ochenta y noventa: la oferta “desde arriba” de participación a través de mecanismos y canales institucionales. Y es, a su vez, una muestra de las articulaciones que pueden existir entre participación ciudadana y representación política. Son, en efecto, movimientos surgidos en el seno de grupos sociales, organizaciones, redes y comunidades, con base en iniciativas y reivindicaciones que trasladan a quienes han sido elegidos por voto popular para desempeñar cargos públicos. La negociación es el escenario de realización de tales articulaciones. En

ese sentido, reflejan de mejor manera el propósito de la democracia participativa de unir esas dos vías complementarias de toma de decisiones, pues no solo permiten el reconocimiento de los actores sociales como partícipes de las decisiones públicas, sino que propician la firma de pactos que las autoridades públicas deben poner en marcha como parte de sus funciones y competencias.

Ello ha sido posible gracias a que varios sectores sociales han avanzado en el manejo de información, en la tarea de generar alianzas en torno a propósitos comunes, en el diseño de estrategias de acción y en su poder de negociación. En las movilizaciones, más que en otros escenarios de participación, es tangible la reducción de asimetrías entre el Estado y la sociedad y la transformación del espacio público en un campo de disputa entre distintas visiones de la sociedad, del Estado y del desarrollo que circulan en ambos polos de la relación.

Una última novedad para destacar en el período de análisis ha sido la inclusión de la democracia digital dentro de las prácticas de los actores sociales y del Estado. En un ambiente de tensión social y de ausencia de canales de comunicación con el Estado, ciudadanos organizados y no organizados han encontrado un instrumento efectivo en las plataformas, redes y espacios *on-line* para manifestar sus demandas, interpelar de manera directa a los gobiernos e incluir temas en la agenda de discusión pública (derechos humanos, identidades de género, el mandato por la paz, los recursos naturales, la lucha contra la corrupción, entre otros). Esta tendencia sin embargo, debe ser entendida en su justa proporción como un medio para potenciar la acción colectiva de mayor alcance mediante la captación de audiencias, la amplificación de procesos de co-presencia y la integración de comunidades de lenguaje.

La participación digital ha sido muy importante para el desarrollo de la movilización social. El paro agrario, la marcha contra las FARC, las protestas estudiantiles, por mencionar algunas, tienen en común el uso de redes sociales como plataforma de integración *on-line/off-line*, no sólo en el origen de la acción, sino también en la construcción de mensajes y en los procesos preparatorios que luego son puestos en escena mediante la acción presencial.

A pesar de los evidentes avances de esta práctica, los gobiernos de turno no han tenido la capacidad ni la voluntad política para entender su magnitud, más allá del aumento de la infraestructura, la entrega de información y la puesta en funcionamiento de ecosistemas virtuales en las entidades del Estado, sin una preocupación evidente por promover el diálogo y la apropiación social de las herramientas tecnológicas. En general, la acción pública ha sido lenta a la hora de entender los procesos de participación

que acuden al medio *on-line* y cuando lo ha hecho, predomina la deslegitimación y la violencia simbólica, a lo que se suma la concepción del ciudadano como cliente con el propósito deliberado de fragmentar la acción social, quitándole peso a los procesos de interacción presencial y reduciendo las demandas ciudadanas a respuestas fragmentadas en plataformas *on-line*.

Sin embargo, aunque el medio digital también favorece la participación de partidos y movimientos políticos nuevos o alternativos y ha significado la ruptura de la cultura política formada por los espacios de radio y televisión, es evidente que tiene una carga emocional fuerte. En la mayoría de los casos, las redes sociales se han convertido en espacios que conducen a actos de violencia y a discursos que tienen como mira la destrucción del contradictor. No solo apuntan a acabar con su imagen, sino también a exterminarlo. Las redes han servido, además, para tergiversar la realidad. Colombia ha sido testigo de las campañas de mentiras difundidas en cadenas de *WhatsApp* para favorecer la votación del No en el plebiscito de octubre de 2016; también presencié las maniobras del partido Centro Democrático para difundir campañas que desvirtuaban la Justicia Especial para la Paz (JEP) calificándola como brazo de las FARC. Finalmente, por su baja carga de análisis y el predominio de la imagen, el mensaje corto y la difusión rápida son medios que facilitan el autoritarismo, la xenofobia y la discriminación social, bajo discursos que buscan alejarse de las instituciones y la democracia como única vía para generar transformaciones sociales.

Colombia tiene pocos desarrollos en el uso de medios digitales para la deliberación pública y la toma de decisiones, en comparación con otros países de América Latina y la región. Sin embargo, la polarización social y política que invade el espacio público ha llevado a que las pocas experiencias en ese campo se alimenten de conceptos de democracia antagonica (el contrario visto como enemigo, no como adversario) que profundizan la polarización y ponen en riesgo los lazos mínimos de convivencia que dan soporte a cualquier sociedad. Habrá que analizar los desarrollos futuros, pues, por lo pronto, los medios digitales han servido más para destruir que para construir.

Por último, queda el interrogante sobre los efectos de la participación ciudadana en el Estado y en la propia ciudadanía. Según lo dicho en el último capítulo de este estudio, la participación tuvo en el período de análisis un efecto real sobre el marco político de la participación (creación de nuevos espacios institucionales, aprobación de un nuevo marco jurídico, acciones de los gobiernos para su promoción) y sobre la gestión pública (intensificación de procesos de interacción entre la ciudadanía y las autoridades públicas, inclusión de tareas que involucran a la ciudadanía en la implementación del Acuerdo de

paz, iniciativas de control social, cambios en la estructura institucional del Estado y en las formas de relación de los funcionarios públicos con sus interlocutores sociales, etc.). Sin embargo, hay que señalar que las autoridades públicas, tanto en el orden nacional como municipal, que mostraron disposición y apertura a la voz ciudadana, se encargaron al mismo tiempo de interponer límites a su alcance, de modo que no pusiera en tela de juicio los modos tradicionales de la gestión pública (clientelismo, verticalidad en la toma de decisiones, opacidad en el manejo de los recursos públicos) ni se convirtiera en fuente de contrapoderes sociales que cuestionaran las bases del régimen establecido. Esto es válido para el funcionamiento de los espacios y mecanismos institucionales como para la movilización y la protesta social. En ambos casos, especialmente en el segundo, las autoridades han intentado poner talanqueras a la expresión libre de la ciudadanía, con la expectativa de mantener el control de la acción ciudadana y, sobre todo, mantener las riendas de los procesos de toma de decisión.

Es por eso que se ha reiterado en varias oportunidades en este estudio que la lógica que ha dominado la oferta participativa del Estado ha sido la de cumplir con las formalidades y, hasta donde ello ha sido posible, instrumentar la participación para propósitos de legitimación social y política de los gobernantes. En ese sentido, hay una cierta continuidad con lo ocurrido en las décadas del ochenta y noventa en Colombia, cuando, como lo señalan Velásquez y González (2003), las lógicas formales e instrumentales dominaron el panorama de la participación institucional. Sin negar que algunos procesos impulsados por los gobiernos pueden ser ubicados en la categoría de participación sustantiva o efectiva, la estrategia de “recortar las alas” a la participación sigue siendo la más cercana al manejo dado por las autoridades públicas a la participación en el país. La gente así lo percibe, como sugieren los datos de la encuesta sobre participación ciudadana, de Foro.

Si la participación ha logrado transformar en algo la gestión de lo público en Colombia ha sido más por el empuje ciudadano y la movilización de la sociedad que por obra y gracia de la intención gubernamental. Diferentes grupos sociales, hace un par de décadas presentes o ausentes, se sumaron en el período reciente a los procesos de participación y lucharon por intervenir de manera más visible e incidente en las decisiones públicas. Lo hicieron a través de narrativas centradas en la reivindicación de sus derechos (la participación como derecho para adquirir otros derechos), mediante el uso de algunos dispositivos institucionales (la consulta popular, los dispositivos de control social, los Consejos en varios ámbitos de la gestión) y, sobre todo, de la movilización y la protesta, como se indicó en páginas anteriores. Esas acciones lograron tener efectos

tangibles en las lógicas de la gestión pública, especialmente cuando fue posible negociar acuerdos y firmar pactos en torno a situaciones y problemas específicos, que implicaron decisiones sobre programas gubernamentales y rubros de inversión pública.

En suma, los cambios en materia de gestión pública han sido reales, pero no con el alcance y la contundencia que podría esperarse de un sistema de democracia participativa. El freno que la mayoría de las autoridades han impuesto a la iniciativa ciudadana explica en buena parte ese resultado, a pesar del brío con el que un número creciente de organizaciones, comunidades y sus líderes han luchado para garantizar una mayor apertura de las entidades y las autoridades públicas a la participación.

Cosa distinta se puede afirmar sobre el impacto de la participación en los actores y en su capacidad de acción. Aunque, en términos generales, se han reducido los índices de pertenencia de los colombianos a organizaciones sociales, especialmente las de carácter laico, la participación ciudadana ha propiciado a través de múltiples experiencias el fortalecimiento de los actores participantes, organizados o no, en el sentido de crear vínculos de cooperación, incrementar los sentidos de pertenencia social y territorial, generar nuevas capacidades con respecto a lo público y reducir en alguna proporción las desconfianzas para actuar en común. Este efecto adquiere mayor valor cuando se toma en cuenta el entorno social y político en el cual ha tenido lugar, en particular el despliegue de imaginarios y conductas autoritarias por parte del gobierno en los escenarios de relación con la ciudadanía y la virulencia del conflicto armado y de la violencia política en determinados momentos y regiones del país.

Un efecto particular –quizás el más relevante– ha sido la aparición de nuevas ciudadanías y liderazgos alternativos (jóvenes, población LGBTI, víctimas del conflicto armado, mujeres, grupos ambientalistas, etc.) en el mundo de la participación. Hace dos décadas esos liderazgos pugnaban por ser reconocidos como tales, no solo por el Estado, sino por los líderes tradicionales que monopolizaban la representación social y las relaciones con el gobierno. Lo relevante del trayecto de la participación en los últimos quince años es que esos liderazgos han logrado posicionarse en los escenarios de participación, tanto en los institucionales como en los de movilización, y han introducido nueva sangre a la iniciativa social: nuevas formas de expresión política, innovaciones metodológicas en la conducción de los procesos, lenguajes alternativos y apuestas que integran sociedad, cultura y política. Han sabido combinar un amplio repertorio de acción, facilitado alianzas de diversa índole y ganado autonomía con respecto a los agentes estatales. Mención especial merecen las mujeres y sus organizaciones, quienes fueron durante el período de análisis protagonistas en la incorporación de perspectivas de género en las políticas

públicas, en la creación de entidades gubernamentales dedicadas a los temas de la mujer, así como en la construcción del acuerdo final del gobierno con las FARC. Ese liderazgo es reconocido por la ciudadanía, como lo señalan los datos de la encuesta de participación, según la cual esta ha permitido un empoderamiento de las mujeres y un lugar más visible en los escenarios de deliberación y decisión pública.

El fortalecimiento de los actores de la participación como resultado de las experiencias vividas en ese campo ha tenido un efecto de incidencia en las decisiones públicas diferente si se trata de la acción a través de espacios institucionales o de la movilización y la protesta. El efecto ha sido menor en el primer caso y mucho más evidente en el segundo. No sobra volver sobre la explicación de esta diferencia, pues a lo largo del estudio y de estas conclusiones se ha hecho referencia al por qué de ese resultado. Baste reiterar que las movilizaciones y las acciones de protesta han sido más eficaces en términos del logro de negociaciones y pactos que los dispositivos institucionales, los cuales, por efecto de su diseño, del manejo que las autoridades gubernamentales han hecho de ellos y por las lógicas que han guiado el desempeño de algunos representantes de los grupos que los conforman, han tenido serias limitaciones para que la sociedad logre a través de ellos una incidencia real en las decisiones públicas.

El asunto pendiente es el de la confianza, especialmente de diferentes sectores sociales con respecto al gobierno. La desconfianza sigue siendo pan de cada día en la relación entre Estado y sociedad en Colombia, y son más los factores que la alimentan que los que la reducen. El incremento de la corrupción, el incumplimiento de promesas y acuerdos convenidos, y la permanencia de brechas sociales y territoriales –entre otros– son factores que aumentan las desconfianzas y crean barreras para que la participación logre su cometido. No es cuestión solamente de un estereotipo fijado en la mente de la gente, sino de realidades a la vista que vuelven más y más crítica la mirada de la ciudadanía con respecto a los agentes públicos y políticos.

Por último, la participación ha jugado un rol más bien indirecto en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, en la medida en que ha obtenido logros en el diseño de políticas públicas incluyentes, pro-derechos. Pero poco puede hacer en la modificación de factores estructurales que tocan de fondo los componentes “duros” de la pobreza y la desigualdad. Lo que más se acerca a este último resultado es el conjunto de acuerdos logrados en torno a temas de fondo como la actividad extractiva, la lucha anti-corrupción o la implementación del Acuerdo de Paz, que han sido el producto de la movilización ciudadana y de la unión de voces de muy distinto tono alrededor de esas apuestas. Lo que por el lado de la institucionalidad participativa puede lograrse

son acuerdos de política pública para mejorar condiciones económicas y sociales de la población en el territorio, hecho que no deja de ser importante para la vida de las comunidades, especialmente en las zonas más pobres del país.

Una visión panorámica de la participación en estos quince años podría dibujarse así: autoridades públicas nacionales y territoriales más abiertas a la participación, dotadas de una narrativa pro intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, comprometidas con algunos programas y unos cuantos recursos en esa dirección, pero cuidando que los actores no se empoderen más allá de ciertos límites y su incidencia no ponga en tela de juicio su hegemonía política ni sus modos de gestión de lo público. Desde esta óptica, la oferta participativa se ha convertido, excepción hecha de valiosas experiencias y procesos analizados en este estudio, en el cumplimiento de un requisito formal y, mientras ello es posible, en una herramienta de legitimación y acumulación política⁹.

De otra parte, una ciudadanía que se ha ido empoderando en términos de conocimiento, información, organización, generación de propuestas, formación de alianzas y capacidad de negociación, y que intenta superar a través de la participación su condición de exclusión socio-económica y de marginalidad política. Habiendo comprobado el escaso poder de incidencia de las instituciones participativas formales, ha optado por acciones de movilización, en ocasiones marcadas por tensiones y conflictos, para entablar otro tipo de relación con las autoridades públicas que lleve a la obtención de resultados concretos. La efectividad de tales acciones en el logro de acuerdos con las autoridades ha sido palpable: los gobiernos se han visto obligados a negociar con los líderes de las movilizaciones, menos por convicción y más por conveniencia política (“calmar las aguas”), y en el entretanto han intentado descalificar la lucha social y “regular” la movilización y la protesta para restarle alcance y poder de incidencia.

Mientras la participación fue en los años ochenta y noventa un escenario de control de la energía ciudadana, creado para contrarrestar la movilización social de la posguerra, en particular de los años setenta y comienzos de los ochenta (Velásquez y González, 2003), en los últimos quince años ha sido transformada en un campo de disputa entre agentes gubernamentales y actores de la sociedad civil que se mueven guiados por proyectos políticos diferentes, incluso opuestos, que circulan en el seno de cada uno



⁹ En lenguaje de Arnstein (1969), son estrategias de apaciguamiento y colaboración de la ciudadanía (ver el capítulo 1).

de ellos, de los que derivan sus propuestas de solución a los problemas del país y sus territorios. El resultado de esa disputa es una tendencia incipiente, no del todo definida, a transitar de formas instrumentales de participación (control “desde arriba”) a formas más reivindicativas, incluso contestatarias (iniciativas “desde abajo”), más eficaces en términos de los propósitos ciudadanos de tener reconocimiento como actores en lo público y conquistar derechos para mejorar sus condiciones de vida. La participación ha dejado de ser un espacio para controlar desde arriba la energía ciudadana y se ha transformado en un lugar de encuentro y de negociación de cambios en beneficio de los grupos involucrados e, indirectamente, de la sociedad en su conjunto. Reconocimiento y eficacia parecen ser dos palabras claves para interpretar el sentido de la participación ciudadana hoy en Colombia.

Colombia es un país que se moviliza cada vez más, en el que las instituciones participativas, si bien no han desaparecido y siguen jugando un rol de facilitación de relaciones entre actores sociales y gubernamentales, pierden terreno como instrumento de incidencia frente a la acción colectiva nacida “desde abajo”, más incluyente y más eficaz, lo que resulta atractivo para los nuevos liderazgos sociales y para las comunidades y sectores sociales que ven en ellas una posibilidad de superar su condición de exclusión.

El temor de las autoridades públicas frente a la movilización y la protesta social es evidente y, por ello, tratan de descalificarla y/o de regularla para reducir su alcance y su poder de negociación. La ciudadanía sabe que ese es un derecho que tiene suficientes bases constitucionales y legales y que, como tal, es una modalidad de intervención en lo público válida y legítima. Es el comienzo de un largo trayecto que seguramente se consolidará en los próximos años, cuyo desarrollo tendrá lugar en un entorno diferente: la implementación del Acuerdo con las FARC y la búsqueda de conversaciones con el ELN en la mira de obtener lo que algunos han llamado la “paz completa”.

Los desafíos no son pocos, pero hay uno que a mediano y largo plazo se erige como orientador de la acción colectiva ciudadana en Colombia: dar el salto desde una participación reivindicativa a formas sustantivas de intervención en lo público, las cuales requieren dos condiciones, como se señaló en el capítulo 1: de un lado, un Estado que abra sin temor las puertas a la participación en sus diferentes modalidades y que, en lugar de frenarla, la estimule como componente central que es del esquema democrático contenido en la Constitución política; y, de otro, una ciudadanía cada vez más consciente de sus intereses y sus derechos, con capacidades para interactuar con las autoridades públicas, con motivaciones ligadas al bien común y con repertorios de acción suficientes para el logro de sus propósitos.

Como se ha visto a lo largo de este estudio, la segunda condición se ha ido afianzando con los años, no sin dificultades y limitaciones, y todo parece indicar que seguirá su curso en el futuro inmediato. El reto está en asegurar la primera condición, es decir, una actitud y un proyecto político diferente en cabeza de las autoridades públicas, que entienda la participación como un beneficio y no como un riesgo para el ejercicio del poder político. Hoy el país está lejos de alcanzar este segundo requisito. Es algo que tiene una explicación estructural e histórica: se trata de unas élites políticas que, inspiradas en un proyecto autoritario, matizado según el talante del gobernante de turno, han acaparado por generaciones el poder del Estado y no están dispuestas a entregarlo a otras manos. El dilema es claro: cambiar los imaginarios de las élites actuales o cambiar las élites actuales. Todo parece indicar que es la segunda alternativa la única que puede ofrecer garantías para el desarrollo de una participación democrática al servicio de los intereses ciudadanos y de un mejor vivir para todos y todas.



BIBLIOGRAFÍA

- Adell, R. (2014). Interacción de los espacios físicos y virtuales en la movilización sociopolítica. En: R. Cotarelo y J. Olmeda (eds.), *La democracia del siglo XXI. Política, medios de comunicación, internet y redes sociales* (pp. 259-262). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Aerovecindades, Comité de Defensa de los Afectados del Aeropuerto El Dorado (19 de abril de 2017). *Derecho de petición sobre la actual situación de la población afectada por los impactos del Aeropuerto El Dorado*. Bogotá.
- Agudelo, María Fernanda y Oquendo, Alejandra Marcela (2018). *Prácticas comunitarias de resistencia social que han desarrollado los habitantes del sector “El Morro” del barrio Moravia frente a los procesos de desalojo desplegados desde la Administración Municipal de Medellín*. [Tesis de grado para optar al título de trabajadoras sociales]. Corporación Universitaria Minuto de Dios. Bello.
- Alcaide, Soledad (17 de mayo de 2011). Movimiento 15-M: los ciudadanos exigen reconstruir la política. *ElPaís.com*. Recuperado de https://el-pais.com/politica/2011/05/16/actualidad/1305578500_751064.html.
- Amórtegui, D. (2018). Experiencias de innovación política. En *Los partidos políticos en la era del internet* (pp. 53-81). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Annunziata, R. (2019). “Poner el cuerpo”: la contingencia del vínculo entre formatos de involucramiento y efectos en las formas de participar en la era digital. En: C. Launay-Gama y O. Dabène (coords.), *Los efectos de los procesos participativos en la acción pública* (pp. 51-90). Buenos Aires: Teseo.
- Annunziata, R., Arpini, E., Gold, T. y Zeifer, B. (2016). Argentina. En En B. Sorj y S. Fausto (comps.), *Activismo político en tiempos de internet* (pp. 35-110). São Paulo: Ediciones Plataforma Democrática, Fundación IFHC, Centro Edelstein.

- Arce, Moisés (2015). *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Archila, Mauricio (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia, 1958-1990*. Bogotá: Cinep/Icanh.
- Archila, Mauricio (2006). Los movimientos sociales y las paradojas en Colombia. *Revista Controversia*, 186, junio. Bogotá: Cinep. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100925121121/movimientossocialesControversia186.pdf>
- Archila, Mauricio, Delgado, Álvaro, García, Martha Cecilia y Prada, Esmeralda (2002). *25 años de luchas sociales en Colombia, 1975-2000*. Bogotá: Cinep.
- Arguilés, R. (2014). Interacción de los espacios físicos y virtuales en la movilización sociopolítica. En Ramón Cotarelo y José Antonio Olmeda (eds.), *La democracia del siglo XXI. Política, medios de comunicación, internet y redes* (pp. 259-279). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Arroyo, Luis (2012). *Diez razones por las que Twitter no sirve para casi nada en la política*. Recuperado de www.luisarroyo.com
- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP) (2015). *Las organizaciones y movilizaciones sociales por la defensa de los recursos y bienes naturales. Un desafío para la democracia y el desarrollo en América Latina. Una mirada desde la sociedad civil*. México.
- Bavio, S. (2018). Change.org: “No hay nada más antiguo en la democracia que una petición”. *MundosONGs.org*. Recuperado de <https://mundosongs.org/change-org-no-hay-nada-mas-antiguo-en-la-democracia-que-una-peticion/>
- Beltrán, Miguel Ángel (2005). Colombia: el mapa de las luchas sociales en medio del conflicto. *Contrahistorias*, 5, 75-98.
- Bulla, Patricia, González, Paola y Zapata, Oswaldo (2017). *¿Dónde, cómo, quiénes y por qué se movilizan los colombianos? Preparémonos para una protesta social amplia y menos violenta*. Bogotá: Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) Recuperado de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/59dc0df5c5cff.pdf>
- Burguera, L. (2014). Subjetividad instantánea en la ficción del nuevo espacio público. En Ramón Cotarelo y José Antonio Olmeda (eds.), *La democracia del siglo XXI. Política, medios de comunicación, internet y redes* (pp. 107-121). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Caracol Radio (6 de marzo de 2018). *Con firmas digitales ciudadanos han logrado tramitar 19 causas ciudadanas*. Recuperado de https://caracol.com.co/radio/2018/03/07/nacional/1520385866_208935.html
- Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) (2014). *Luchas sociales en Colombia 2013*. Bogotá.
- Cepymenews (18 de septiembre de 2018). *La manipulación de las redes sociales aumenta a nivel mundial*. Recuperado de <https://cepymenews.es/manipulacion-redes-sociales-aumenta-a-nivel-mundial/>
- Chocó Territorio de Etnias (25 de mayo de 2017). *Respaldamos la movilización del Pacífico por la vida digna y la paz*. Recuperado de <https://choco.org/respaldamos-la-movilizacion-del-pacifico-por-la-vida-digna-y-la-paz/>
- Christesen, Henrik (2011). *Political activities on the internet: Slacktivism or political participation by other means?* Recuperado de <https://firstmonday.org/article/view/3336/2767>
- Coleman, Stephen y Blumer, Jay G. (2009). *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Colombia Informa (7 de junio de 2014). "Ciudad Paraíso", entre la renovación urbana y el despojo. *ColombiaInforma.info*. Recuperado de <http://www.colombiainforma.info/ciudad-paraiso-entre-la-renovacion-urbana-y-el-despojo/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2015). *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2016). *La contribución del gobierno electrónico y los datos abiertos en la integración regional*. Santiago de Chile.
- Cruz, Edwin (2017). La rebelión de las ruanas: El paro nacional agrario en Colombia. *Revista Análisis*, 49(90), 83-109.
- Cruz, Edwin (2018). Los movimientos sociales bajo el gobierno Santos: legado y perspectivas. *DesdeAbajo.info*. Recuperado de <https://www.desdeabajo.info/colombia/item/34724-los-movimientos-sociales-bajo-el-gobierno-santos-legado-y-perspectivas.html>
- Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular (9 de mayo de 2014). *Primera victoria de la unidad agraria campesina, étnica, afrocolombiana y popular en Colombia*. Recuperado de <http://www.unicauca.edu.co/aspu/images/aspu-documentos/Comunicado%20005%20PRIMERA%20VICTORIA%20DE%20LA%20UNIDAD%20AGRARIA%20CAMPESINA.pdf>

- De la Torre, A. (2018). De la democracia desconectada a la democracia hiperconectada. En *Los partidos políticos en la era del internet* (pp. 115-145). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2019). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2018*. Boletín Técnico. Bogotá.
- De Ugarte, David (2011). *El poder de las redes*. 3a. ed. Biblioteca de las Indias Electrónicas. Recuperado de <http://las.indias.org/el-poder-de-las-redes>.
- Díaz, Nicolás (2018). Conclusiones y recomendaciones para partidos políticos. En *Los partidos políticos en la era del internet* (pp. 145-157). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Díaz, Nicolás y Pérez, Carlos (2019). Democracia, representación y partidos políticos en la era digital. En H. Gehring y N. Díaz (eds.). *Partidos políticos en la era digital, conectando a la ciudadanía con la democracia* (pp. 11-34). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- El Espectador (17 de septiembre de 2015). *Colombianos cada vez más individualistas*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/actualidad/colombianos-cada-vez-mas-individualistas-articulo-587001>
- El Espectador (5 de febrero de 2018). *Corrupción, abstencionismo y voto joven: las preocupaciones para elecciones de 2018*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/corrupcion-abstencionismo-y-voto-joven-las-preocupaciones-para-elecciones-de-2018-articulo-737428>
- El Tiempo (17 de agosto de 2013). *Gobierno dispone de 16.000 policías para frenar bloqueos el lunes*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12999443>
- El Tiempo (1 de octubre de 2018). *Universidades públicas denuncian déficit de 18,2 billones de pesos*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/universidades-publicas-tienen-un-deficit-de-18-2-billones-de-pesos-275522>
- El Tiempo (10 de octubre de 2018). *Las razones detrás de la movilización por la universidad pública. 10 de octubre*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/las-razones-detras-de-la-movilizacion-estudiantil-por-la-universidad-publica-279354>
- Escobar, Arturo (2011). Ecología política de la globalidad y la diferencia. En H. Alimonda (coord.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina* (pp. 61-92). Buenos Aires: Clacso.

- Foro Nacional por Colombia (2015). *El derecho a la protesta pacífica en Colombia. Informe presentado a The International Center for Not-for-Profit Law*. Bogotá.
- Fundación Gabo (11 de octubre de 2018). *4 lecciones para una movilización social exitosa en redes sociales*. Recuperado de <https://fundaciongabo.org/es/blog/convivencias-en-red/4-lecciones-para-una-movilizacion-social-exitosa-en-redes-sociales>
- García Abello, Yezid (30 de marzo de 2015). *Las nuevas ciudadanías*. Las2Orillas.co. Recuperado de <https://www.las2orillas.co/las-nuevas-ciudadanias/>
- García, Hugo (8 de marzo de 2013). *Protesta en los tiempos de Uribe*. *ElEspectador.com*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/protesta-los-tiempos-de-uribe-articulo-408984>
- Garretón, Manuel (2004). *La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina*. En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate* (pp. 73-98). Argentina: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Gil Calvo, Enrique (2005). *El capital social, motor de la participación ciudadana*. Federación Española de Municipios y Provincias. “Acción formativa: Cómo construir una ciudad participativa”. 5 a 7 de octubre. Málaga. Recuperado de <https://issuu.com/arichsa/docs/2-gilcalvo>
- Guanumen, Sebastián y Calderón, Sebastián (30 de marzo de 2019). *Wikipaz: de la paz de ellos a la paz de todas*. 30 de marzo. *ElEspectador.com*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/opinion/wikipaz-de-la-paz-de-ellos-la-paz-de-todas-columna-858793>
- Gurza, A., Carlos, E., Dowbor, L. y Szwako, J. (2017). *Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agencia*. Texto para discussão. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole. (Mimeo).
- Hamburg, N. (2015). *The global crisis and the crisis of democracy: A cosmopolitan way forward?* *Research in World Economy*, 4(1), 60-69.
- Hernández, J. (21 de julio de 2013). *El gobierno Santos frente a las protestas sociales*. *RazónPública.com*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/6970-el-gobierno-santos-frente-a-las-protestas-sociales.html>
- Hilmer, Jeffrey D. (2010). *The state of participatory democratic theory*. *New Political Science. A Journal of Politics & Culture*, 32(1), 43-63.
- Howard, P. (2010). *The digital origins of dictatorship and democracy. Information Technology and Political Islam*. Oxford: Oxford University Press.

- Idárraga, Andrés, Muñoz, Diego y Vélez, Hildebrando (2010). *Conflictos socioambientales por la extracción minera en Colombia: casos de la inversión británica*. Cali: Merlín S.E.
- León, Leonardo (16 de enero de 2012). Balance del movimiento estudiantil colombiano en el 2011. *Agencia Prensa Rural*. Recuperado de <https://prensarural.org/spip/spip.php?article7199>
- Márquez, Johana Paola, Patiño, Santiago y Gallego, Suleima Yaneth (2017). *Estudio del conflicto entre el gremio camionero y el gobierno colombiano: actores, causas, motivantes y negociación: 2012-2016*. [Tesis de grado para optar al título de Negociadores Internacionales]. Institución Universitaria Esumer. Medellín.
- Martínez Pineda, María Cristina (2011). *Cartografía de las movilizaciones por la educación en Colombia 1998-2007 ¿Escenarios de agenciamiento de subjetividades políticas?* Bogotá: Magisterio Editorial.
- Martínez, María Paula y Avella, Estefanía (2016). Colombia. En B. Sorj y S. Fausto (comps.), *Activismo político en tiempos de internet* (pp. 239-290). São Paulo: Ediciones Plataforma Democrática, Fundación IFHC, Centro Edelstein.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Min-TIC) (2008). *Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articulos-8247_pe_plan_tic_colombia_2009_2018.pdf
- Ministerio del Interior (8 de mayo de 2014). *Decreto 870, Por el cual se regula un espacio de interlocución y participación con las Organizaciones de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular que se denominará Mesa Única Nacional*. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/MAYO/08/DECRETO%20870%20DEL%2008%20DE%20MAYO%20DE%202014.pdf>
- Misión de Observación Electoral (MOE) (2018). *Medios de comunicación, redes sociales y democracia*. Bogotá. Recuperado de <https://moe.org.co/publicacion/medios-de-comunicacion-redes-sociales-y-democracia-elecciones-legislativas-y-presidenciales-2018/>
- Mouffe, Chantal (1999). *El retorno de lo Político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Buenos Aires: Paidós.
- Mouffe, Chantal (2003). *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- Morales, Óscar (27 de diciembre de 2008). “Yo organicé la primera marcha contra el secuestro”. *ElEspectador.com*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/articulo102432-yo-organice-primera-marcha-contra-el-secuestro>

- Múniera Ruiz, Leopoldo (1999). Los estudios sobre la participación en Colombia. *Análisis Político*, (sin numerar), 1-22.
- Muñoz, Marcela (21 de agosto de 2016). A 20 años de las marchas coca-leras. La coca no es el único problema que padece el Putumayo. *PrensaRural.org*. Recuperado de <https://prensarural.org/spip/spip.php?article20043>
- Naser, Alejandra y Ramírez-Alujas, Álvaro (2014). *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Santiago: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Navarro Arredondo, Alejandro (2014). Los componentes de la nueva gerencia pública en la reforma educativa mexicana. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3(1), 33-52.
- Neira, Armando (10 de octubre de 2019). Las redes sociales están destruyendo la democracia. *ElTiempo.com*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/asi-funcionan-los-asesinatos-ahora-en-las-redes-sociales-421518>
- Norris, F. y Lloyd, B. (2006). The scholarly literature on e-government: Characterizing a nascent field. *International Journal of Electronic Government Research*, 2(4), 40-56.
- Noticarga (2016a). Este es el acuerdo que terminó con 46 días de paro camionero. *Noticarga. Medio de divulgación del Transporte de Carga por Carretera*. Recuperado de <http://www.asecarga.org/imagenes/archivos/Noticarga%20Ed.%2095.pdf>
- Noticarga (2016b). La inmovilización camionera generó pérdidas totales en el sector de 2.8 billones de pesos. *Noticarga. Medio de divulgación del Transporte de Carga por Carretera*. Recuperado de <http://www.asecarga.org/imagenes/archivos/Noticarga%20Ed.%2095.pdf>
- Observatorio de la Democracia (2016). *Barómetro de Las Américas 2016. Informe Democracia e Instituciones*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Observatorio de la Participación en la Implementación del Acuerdo Final (OPIAF) (2019). *Primer Informe sobre la implementación de las tareas participativas en el Acuerdo Final*. Sin publicar. Bogotá: Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) (2018). *El acuerdo de paz es tuyo*. Bogotá. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Presentacion-Acuerdo-Final-OACP.pdf>
- Ospina, Juan (s.f.). *Aproximación a los desafíos para el ejercicio del derecho a la protesta en Colombia*. Bogotá. (Mimeo).

- Pauné, Meritxell et al. (2016). Todo sobre el 15M 5 años después. *La Vanguardia.com*. Recuperado de <https://reportajes.lavanguardia.com/15m-5-aniversario/>
- Pécaut, Daniel (2001). *Orden y violencia. Evolución sociopolítica de Colombia entre 1930-1953*. Bogotá: Norma.
- Penagos, Ingrid (20 de mayo de 2014). Paro agrario 2014: radiografía del presente y futuro de la protesta campesina. *PalabrasalMargen.com*. Recuperado de <http://palabrasalmargen.com/edicion-34/paro-agrario-2014-radiografia-del-presente-y-futuro-de-la-protesta-campesina/>
- Peña, J., Martínez, M., Rivera, A. y Cárdenas, A. (2014). *El sector extractivo en Colombia 2013*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018). *Gobierno abierto y cocreación desde lo local*. Recuperado de <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/articles/2018/04/13/gobierno-abierto-y-co-creaci-n-desde-lo-local.html>
- Putnam, Robert (1994). *Para hacer que la democracia funcione*. Caracas: Galac.
- Ramírez, Víctor Julián (2019). Estado social y democrático de derecho: una realidad política, jurídica, económica y sociológica para la garantía y protección los derechos fundamentales. *Revista Nova et Vetera*, 5(45). Recuperado de <https://www.urosario.edu.co/Revista-Nova-Et-Vetera/Omnia/Estado-Social-y-Democratico-de-Derecho-Una-realid/>
- RCN Radio (1 de junio de 2014). “Marcha de las putas” reunió a cientos de personas en Bogotá. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/colombia/marcha-de-las-putas-reune-cientos-de-personas-en-bogota-140260>
- Restrepo, Ana María y García, Martha Cecilia (marzo de 2019). Luchas sociales recientes: por el reconocimiento de la dignidad y contra la guerra potencial. *Revista Foro*, 97, 57-63. Foro Nacional por Colombia.
- Revista Arcadia (17 de abril de 2017). *Twitter no es el problema, el país lo es*. Recuperado de <https://www.revistaarcadia.com/agenda/articulo/twitter-violencia-y-odio-en-colombia/63003>
- Revista Semana (15 de enero de 2008). “Me atormenta la maldad del malo y la indiferencia del bueno”: coronel Luis Mendieta. Recuperado de <https://www.semana.com/on-line/articulo/me-atormenta-maldad-del-malo-indiferencia-del-bueno-coronel-luis-mendieta/90484-3>
- Robles, José et al. (2015). El movimiento 15-M en los medios y en las redes. Un análisis de sus estrategias comunicativas. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 32, 37-62.
- Roque, María Àngels (2015). Los jóvenes en la primavera árabe. *Ankulegi*, 19, 11-24.

- Rosenvallon, Pierre (2011). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado Proviencia*. Buenos Aires: Ediciones Manantial S.R.L.
- Rueda, Olga Beatriz (2017). *Ciberactivismo en Colombia: una apuesta por nuevas agendas públicas*. [Tesis doctoral]. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona. Recuperado de <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/456580/obr1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rueda, Rocío y Franco-Avellaneda, Manuel (2018). Políticas educativas de TIC en Colombia: entre la inclusión digital y formas de resistencia-transformación social. *Pedagogía y Saberes*, 48, 9-25.
- Sampedro, V., Sánchez, J. y Campos, E. (2014). Participación ciudadana en las cibercampañas electorales. Debates teóricos y una aproximación tipológica. En Ramón Cotarelo y José Olmeda (eds.), *La democracia del siglo XXI. Política, medios de comunicación, internet y redes sociales* (pp. 2-29). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sánchez, Óscar (5 de febrero de 2018). Redes sociales, las nuevas “reinas” de la política. *ElColombiano.com*. Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/colombia/politica/redes-sociales-las-nuevas-reinas-de-la-politica-GB8131282>
- Sanmartín, Olga (4 de agosto de 2018). El desencanto del 15M: de asaltar los cielos al acomodo. *ElMundo.es*. Recuperado de <https://www.elmundo.es/espana/2018/08/04/5b64ae20ca474104408b45a0.html>
- Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, Leonardo (2002). Introdução: para ampliar o cânone democrático. En: Boaventura de Sousa Santos (org.), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa* (pp. 13-27). Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Sorj, Bernardo y Fausto, Sergio (comps.) (2016). *Activismo político en tiempos de internet*. Sao Paulo: Plataforma Democrática.
- Sudarsky, John y García, Diana (2018). *Cuarta medición de capital social de Colombia*. Contrial. Recuperado de <http://contrial.co/presentacion-de-la-cuarta-medicion-de-capital-social-de-colombia>
- Tania, Lu (2010). *Historia del internet en el mundo y su llegada a Colombia*. Recuperado de <https://tanialu.co/2010/01/12/historia-de-internet-en-el-mundo-y-su-llegada-a-colombia/>
- Tarrow, Sidney (1997). *Power in movement. Social movements, collective action and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tobasoura Acuña, Isaías (2005). Las luchas campesinas en Colombia en los albores del siglo XXI: de la frustración a la esperanza. *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, VI(16). Buenos Aires: Clacso.

- Universidad EAFIT (2017). *Observatorio de Políticas Públicas*. Recuperado de http://www.eafit.edu.co/centros/analisis_politico/publicaciones/observatorio/Documents/22.pdf
- Uribe, María Teresa (1998). Ordenes complejos y ciudadanías mestizas: una mirada al caso colombiano. *Revista Estudios Políticos*, 12, 25-46.
- Valdés, Isabel y Lamprea, María Paula (2018). *Movilización ciudadana por los acuerdos de paz en Colombia. Los casos de Paz a la Calle y el Movimiento Estudiantil PAZiempre*. [Tesis de Sociología]. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Recuperado de https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/18670/Monograf%C3%ADa_Isabel%20Valdes_M.Paula%20Lamprea.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Vargas, Juan Camilo (2015). *El Centro Histórico en Resistencia. Acciones colectivas frente a procesos de gentrificación en Bogotá D.C.* [Tesis de Maestría en Estudios Urbanos]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador (Flacso-EC). Quito.
- Velásquez, Fabio (1991). Una democracia participativa para Colombia. *Revista Foro*, 16, 60-72.
- Velásquez, Fabio (2005). *Prácticas participativas y cambio democrático en Colombia*. Ponencia presentada en el Primer Seminario de la Red de Análisis de Prácticas Participativas (RAPP). Diciembre. CERI. París.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez Zuluaga, José David (2013). *Análisis de la marcha del 4 de febrero de 2008 como ejemplo de las nuevas metodologías de movilización social a la luz de la noopolitik*. [Tesis Ciencia Política y Gobierno]. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá. Recuperado de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/6369/VelasquezZuluaga-JoseDavid-2013.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Vera, Omar (8 de abril de 2011). Movilizaciones contra políticas de Santos en toda Colombia. *ElTurbión.com*. Recuperado de <https://elturbion.com/?p=1627>
- Zeifer, Bárbara (2016). Deliberación, representación y participación ciudadana en el espacio virtual. *Estudios Sociales*, 15(2), 165-184.



ANEXO METODOLÓGICO

LA ENCUESTA

Como parte de la estrategia de pluralismo metodológico utilizada en este estudio, el equipo de investigación una encuesta de percepción y prácticas ciudadanas sobre participación en Colombia. La encuesta tomó como referente la aplicada en 2002 por Foro Nacional por Colombia, actualizándola en contenido y forma. A continuación, se presenta una información metodológica básica sobre las principales características de la encuesta y su manejo para el acopio de información¹.

Luego de la formulación y aprobación del cuestionario, elaborado por Foro y cuyo diseño final estuvo a cargo de la Firma, fue acordado el siguiente Plan Muestral:

- **Ámbito geográfico:** totalidad de municipios que conforman el país en su zona urbana, para lo cual se seleccionaron 61 municipios, adoptando la estructura de regiones DANE: Atlántica, Oriental, Central, Pacífica, Orinoquia/Amazonía, Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca; adicionalmente se establecieron cinco categorías de tamaño de los municipios: Bogotá, grandes ciudades, ciudades intermedias, municipios medianos y municipios pequeños.
- **Universo de estudio:** hombres y mujeres mayores de 18 años residentes habituales de la zona urbana de los municipios que conforman el ámbito geográfico de estudio.
- **Marco estadístico de muestreo:** Fue utilizado un marco de áreas, conformado por el inventario cartográfico donde se ubican las áreas de empadronamiento censal con la información asociada a las viviendas, hogares y personas de cada una de las



¹ La Encuesta fue aplicada y procesada por la firma Cifras & Conceptos (en adelante, la Firma).

zonas que conforman el ámbito geográfico, según el censo general de población y las proyecciones de población a 2018 DANE.

El diseño propuesto se enmarca dentro de los lineamientos técnicos propios de las encuestas de hogares que adelanta el DANE, y en particular la de Encuesta de Calidad de Vida, con estimaciones que de manera general se pueden comparar con las zonas que conforman el ámbito geográfico de estudio y la clasificación a priori de los municipio según su tamaño.

- **Unidad de muestreo:** segmento o conglomerado de hogares.
- **Unidad de observación:** hogar
- **Unidad de análisis:** personas.
- **Descripción general de la muestra:** el diseño de muestreo a implementar corresponde a un diseño multietápico probabilístico (en la mayoría de sus etapas), estratificado y de conglomerados.
- **Tamaño y distribución:** teniendo como premisa un adecuado equilibrio entre el tamaño de la muestra, la precisión de los resultados y los niveles de desagregación esperados para efectos de análisis de resultados, fue definido un tamaño de muestra de 2.200 encuestas en hogares no institucionales a ciudadanos mayores de 18 años, con un error estándar relativo máximo de 4.0% para las estimaciones, y el total nacional para fenómenos presentes en la población con frecuencias mínimas observadas del 30% con una confiabilidad del 95%. Fenómenos observados presentes en el total de población con frecuencias de mínimo 50% tienen un menor error en la estimación (2.6%). Por tipo de municipio, el error máximo esperado para frecuencias observadas de mínimo el 50% varía entre un mínimo de 5.1% y un máximo de 6.6%

DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA

DEPARTAMENTO	TAMAÑO	MUNICIPIO	MUESTRA
Bogotá D.C.	Bogotá	Bogotá	456
Antioquia	Ciudad Grande	Medellín	189
Valle del Cauca	Ciudad Grande	Cali	173
Antioquia	Ciudad Intermedia	Bello	30
Antioquia	Ciudad Intermedia	Envigado	21

DEPARTAMENTO	TAMAÑO	MUNICIPIO	MUESTRA
Atlántico	Ciudad Intermedia	Soledad	56
Magdalena	Ciudad Intermedia	Santa Marta	46
Bolívar	Ciudad Intermedia	Cartagena	69
Sucre	Ciudad Intermedia	Sincelejo	36
Tolima	Ciudad Intermedia	Ibagué	58
Caldas	Ciudad Intermedia	Manizales	50
Norte de Santander	Ciudad Intermedia	Cúcuta	40
Santander	Ciudad Intermedia	Bucaramanga	36
Santander	Ciudad Intermedia	Floridablanca	26
Cundinamarca	Ciudad Intermedia	Soacha	36
Nariño	Ciudad Intermedia	Pasto	16
Cauca	Ciudad Intermedia	Popayán	14
Valle del Cauca	Ciudad Intermedia	Palmira	26
Valle del Cauca	Ciudad Intermedia	Cartago	18
Antioquia	Municipio mediano	Rionegro	20
Bolívar	Municipio mediano	Magangué	30
Atlántico	Municipio mediano	Malambo	37
Caldas	Municipio mediano	La Dorada	17
Boyacá	Municipio mediano	Sogamoso	30
Cundinamarca	Municipio mediano	Chía	32
Cundinamarca	Municipio mediano	Funza	27
Cundinamarca	Municipio mediano	Girardot	32
Santander	Municipio mediano	Piedecuesta	35
Casanare	Municipio mediano	Yopal	22
Chocó	Municipio mediano	Quibdó	16
Nariño	Municipio mediano	San Andrés de Tumaco	17
Valle del Cauca	Municipio mediano	Guadalajara de Buga	18
Valle del Cauca	Municipio mediano	Jamundí	17

DEPARTAMENTO	TAMAÑO	MUNICIPIO	MUESTRA
Antioquia	Municipio pequeño	Caldas	29
Antioquia	Municipio pequeño	Girardota	21
Antioquia	Municipio pequeño	Guarne	15
Antioquia	Municipio pequeño	San Andrés de Cuerquía	10
Córdoba	Municipio pequeño	Cereté	44
Córdoba	Municipio pequeño	Chinú	30
Córdoba	Municipio pequeño	Puerto Libertador	26
Córdoba	Municipio pequeño	San Pelayo	18
Sucre	Municipio pequeño	El Roble	14
Quindío	Municipio pequeño	Calarcá	32
Tolima	Municipio pequeño	Melgar	22
Caldas	Municipio pequeño	Anserma	19
Tolima	Municipio pequeño	Ataco	10
Boyacá	Municipio pequeño	Chiquinquirá	15
Cundinamarca	Municipio pequeño	Cajicá	13
Santander	Municipio pequeño	Socorro	11
Cundinamarca	Municipio pequeño	Cota	11
Meta	Municipio pequeño	Fuente de Oro	11
Boyacá	Municipio pequeño	Miraflores	10
Norte de Santander	Municipio pequeño	Salazar	10
Santander	Municipio pequeño	California	10
Amazonas	Municipio pequeño	Leticia	8
Cauca	Municipio pequeño	Corinto	14
Chocó	Municipio pequeño	Tadó	12
Cauca	Municipio pequeño	Puracé	11
Valle del Cauca	Municipio pequeño	Florida	10
Valle del Cauca	Municipio pequeño	Zarzal	10
Valle del Cauca	Municipio pequeño	Calima	8

- **Nivel de Desagregación para el Análisis:** estimaciones para el total poblacional, por tamaño de municipio y por región geográfica.
- **Procedimientos de ponderación:** los datos muestrales representan a 26.558.980 personas mayores de 18 años de la zona urbana del país.
- **Acopio de la información:** La encuesta se aplicó mediante procedimiento de entrevista personal cara a cara. Esta metodología garantiza la identificación de las unidades de análisis sin ambigüedad alguna y la factibilidad de ser hallada si es seleccionada, y asegura que cada elemento de la población esté presente solamente una vez. Se estableció una metodología de recolección de la información específica para cada categoría de municipio.

En Bogotá, ciudades grandes e intermedias, los encuestadores aplicaron ocho entrevistas en cada manzana seleccionada o bloque de conjuntos residenciales. El encuestador a medida que realizaba el recorrido sea por casas o edificios, alternó las encuestas por sexo, seleccionando como mínimo un hombre y una mujer por lado de la manzana, a fin de cumplir una cuota equilibrada de encuestas por sexo por manzana. Las encuestas fueron aplicadas en diferentes franjas horarias y días de la semana, alcanzando las cuotas de muestreo previstas. Esto con el fin de captar de la mejor manera las estructuras demográficas de la población.

En los municipios medianos los encuestadores recibieron un archivo que ilustra el área geográfica de trabajo dividida en zonas. En cada zona se realiza el mismo número de encuestas, tomando como referencia el total de las previstas en el municipio. Una vez ubicada la zona, la selección de las viviendas se realizó por manzana. Se hizo un barrido de toda la manzana hasta alcanzar la cuota esperada por zona de manera general. Igualmente se buscó la paridad entre hombres y mujeres. En los municipios pequeños, se tomó como punto de referencia de inicio la zona del municipio en donde confluye la mayor actividad comercial o donde estaba ubicado el centro de salud, la escuela, la estación de policía, la iglesia, o el puesto de votación del pueblo. En ese punto fueron diseñadas cuatro zonas de recolección de la información. El levantamiento de la información se realizó en diferentes franjas horarias para garantizar en la muestra población de todos los perfiles. Se controló que el porcentaje de hombres y mujeres por zona fuera alrededor del 50%.

- **Operativo de campo:** Incluyó una prueba piloto del formulario (5 encuestas por tipo de municipio), con base en la cual el instrumento fue ajustado; la capacitación del equipo de campo y la recolección de la información. En esta etapa del estudio fueron presentados informes periódicos internos del avance en campo, implementados

controles de calidad utilizando diferentes mecanismos de supervisión (directa y telefónica) e identificadas las acciones preventivas o correctivas en caso de requerirse. En este caso, el supervisor se encargó de realizar un acompañamiento directo al encuestado en terreno, para detectar y corregir posibles errores “in situ”. La supervisión fue aplicada al 10% de las encuestas aplicadas por cada encuestador.

- **Consolidación de las bases de datos y procesamiento de la información:** En esta fase la información recopilada en el operativo de campo y luego digitada en el programa diseñado para tal efecto, fue procesada para obtener como producto una base de datos (archivo maestro), los tabulados básicos de cada pregunta del formulario, así como las tablas de cruce de variables planificadas inicialmente.
- **Resultados:** Los siguientes fueron los datos demográficos obtenidos.
 - Hombres: 48 %; mujeres: 51,5 %; otro: 0,5 %.
 - Composición de los hogares: 3,8 personas pro hogar, en promedio.
 - Composición por estratos: 58 % de los hogares pertenecen a los estratos 1 y 2, 32 % al estrato 3 y 4, y 10 % a los estratos 5 y 6.
 - Nivel educativo: la mayor proporción de la población reporta tener estudios de secundaria (41.4 %), seguido de estudios de educación superior, técnicos o tecnológicos, con el 23.6 %, y universitarios, con el 18.9 %.

A continuación, el lector encuentra los resultados de la mayor parte de las preguntas incluidas en el cuestionario (tablas de frecuencias simples).

RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2018

¿Cuál de las siguientes frases se acerca más a lo que usted piensa que es participación ciudadana?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Informarse de las decisiones de las autoridades locales	18,8
Vigilar la gestión pública y sus resultados	16,9
Influir en las decisiones que toman las autoridades	17,5
Votar en una consulta popular o en la revocatoria del mandatario (alcalde/gobernador)	9,7
Colaborar con vecinos para mejorar nuestra calidad de vida	21,8
Intervenir en manifestaciones y protestas sociales	2,0
Otro	13,3
TOTAL	100,0

(N=26 560)²

¿Para usted cuál es el objetivo de la participación ciudadana?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Obtener un bien o servicio del Estado	16,2
Influir en las decisiones públicas que le afectan	27,1
Acordar con las autoridades las soluciones a los problemas del municipio	18,5
Vigilar si las decisiones son efectivamente ejecutadas por las autoridades públicas	15,1
Relacionarse con otras personas	16,2
Otro	6,9
TOTAL	100,0

(N=26 559)



² El total de la frecuencia se refiere al número de personas en Colombia que están representadas en cada una de las preguntas de la encuesta (en miles).

Usted como ciudadano se considera...

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Un(a) líder político(a) o social	4,4
Un(a) activista comunitario(a) o miembro de una organización social	3,6
Un(a) ciudadano(a) común y corriente interesado(a) en los asuntos públicos	55,5
Un(a) ciudadano(a) común y corriente desinteresado(a) de los asuntos públicos	36,5
TOTAL	100,0

(N=26 559)

¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	59,6
En algunas circunstancias un gobierno autoritario es preferible a uno democrático	7,2
Me da lo mismo un gobierno democrático que uno autoritario	14,6
Ninguna	18,6
TOTAL	100,0

(N=26 559)

¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Sí	1363	5,1
No	25196	94,9
TOTAL	26559	100,0

¿Qué tan de acuerdo está usted con la afirmación: “Sin participación ciudadana, ¿será imposible construir la paz en Colombia?”

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	4,2
2	2,3
3	4,4
4	9,2

¿Qué tan de acuerdo está usted con la afirmación: “Sin participación ciudadana, ¿será imposible construir la paz en Colombia”?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
5	16,0
6	22,0
Totalmente de acuerdo	41,0
No sabe	0,9
TOTAL	100,0

(N=26 559)

¿Cuáles de los siguientes espacios de participación conoce?

RESPUESTAS	PORCENTAJE	
Consejo Nacional, Departamental o Municipal de Planeación	Sí	15,2
	No	84,8
Consejo Nacional, Departamental o Municipal de Cultura y Artes	Sí	10,5
	No	89,5
Asambleas de juventud	Sí	14,1
	No	95,9
Consejo Nacional, Departamental o Municipal de Política Social	Sí	5,1
	No	94,9
Consejo Nacional, Departamental o Municipal de Paz y Reconciliación	Sí	7,3
	No	92,7
Consejo Municipal de Desarrollo Rural/Agropecuario y Agroindustrial	Sí	5,4
	No	94,6
Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial	Sí	5,6
	No	94,4
Comités de Participación Comunitaria en Salud (COPACO)	Sí	5,4
	No	94,6
Veedurías Ciudadanas	Sí	17,7
	No	82,3
Mesa Nacional y Mesas Departamentales y Municipales de Víctimas	Sí	6,6
	No	93,4

¿Cuáles de los siguientes espacios de participación conoce?

RESPUESTAS		PORCENTAJE
Comités Departamentales y Municipales de Justicia Transicional	Sí	3,8
	No	96,2
Comisión consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras/Indígenas/ROM o Gitano	Sí	3,3
	No	96,7
Consejo Nacional del Adulto Mayor	Sí	13,6
	No	86,4
Consejo Nacional y Consejos Municipales y Departamentales de Participación	Sí	3,7
	No	96,3
Junta Nacional, Departamental y Municipal de Educación	Sí	6,0
	No	94
Consejo Nacional, Departamental y Municipal Ambiental	Sí	5,9
	No	94,1
Presupuestos participativos	Sí	9,9
	No	90,1
Audiencias Públicas	Sí	13,0
	No	87,0

¿En cuál de los siguientes espacios ha participado?

RESPUESTAS		PORCENTAJE
Consejo Nacional, Departamental o Municipal de Planeación	Sí	18,7
	No	81,3
Consejo Nacional, Departamental o Municipal de Cultura y Artes	Sí	30,7
	No	69,3
Asambleas de juventud	Sí	23,3
	No	76,7
Consejo Nacional, Departamental o Municipal de Política Social	Sí	21,7
	No	78,3

¿En cuál de los siguientes espacios ha participado?

RESPUESTAS		PORCENTAJE
Consejo Nacional, Departamental o Municipal de Paz y Reconciliación	Sí	17,8
	No	82,2
Consejo Municipal de Desarrollo Rural/Agropecuario y Agroindustrial	Sí	21,1
	No	78,9
Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial	Sí	17,4
	No	82,6
Comités de Participación Comunitaria en Salud (COPACO)	Sí	31,6
	No	68,4
Veedurías Ciudadanas	Sí	18,6
	No	81,4
Mesa Nacional y Mesas Departamentales y Municipales de Víctimas	Sí	25,5
	No	74,5
Comités Departamentales y Municipales de Justicia Transicional	Sí	16,2
	No	83,8
Comisión consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras/Indígenas/ROM o Gitano	Sí	6,2
	No	93,8
Consejo Nacional del Adulto Mayor	Sí	16,5
	No	83,5
Consejo Nacional y Consejos Municipales y Departamentales de Participación	Sí	16,6
	No	83,4
Junta Nacional, Departamental y Municipal de Educación	Sí	22,6
	No	77,4
Consejo Nacional, Departamental y Municipal Ambiental	Sí	20,6
	No	79,4
Presupuestos participativos	Sí	13,2
	No	86,8
Audiencias Públicas	Sí	20,6
	No	79,4

¿Cómo llegó a ser parte de esos espacios de participación ciudadana?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Fui postulado	18,5
Un funcionario me postuló	7,9
Me autopostulé	56,1
Otro	17,5
TOTAL	100,0

(N=4210)

¿Cuál es la principal razón que lo llevó a participar en estos espacios de participación ciudadana?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Tener la satisfacción de ayudar a obtener beneficio para la comunidad	44,1
Beneficio personal	17,6
Cumplir un deber ciudadano	24,4
Ninguno	9,0
Otro	4,9
TOTAL	100,0

(N=4209)

¿Estuvo involucrado en MÁS DE UN ESPACIO de participación ciudadana al mismo tiempo?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí	26,7
No	73,3
TOTAL	100,0

(N=4209)

¿En ese (esos) espacio(s) ha representado a diferentes sectores económicos?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí	73,1
No	26,9
TOTAL	100,0

(N=1124)

¿Alguna vez convocó a los sectores, organizaciones, o comunidades a las que representa (o ha representado) para informarles sobre sus decisiones o para consultarles algunas de ellas?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí, con frecuencia	19,4
Sí, algunas veces	28,6
Casi nunca	5,6
Nunca	23,7
No he representado nunca a un sector/organización o comunidad	18,1
No lo considera(ba) necesario	4,6
TOTAL	100,0

(N=4210)

¿Cuál es la razón principal por la que no se ha interesado en participar en estos espacios?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Falta de información sobre su funcionamiento	22,6
No tengo el tiempo o los recursos para hacerlo	24,1
No tengo conocimientos ni habilidades de líder	11,0
Hay muy poca colaboración de la gente	7,0
No hay ninguna razón en particular	19,5
Otra	15,8
TOTAL	100,0

(N=4210)

¿Qué tan de acuerdo está usted con la siguiente frase: “En los espacios de participación las mujeres tienen un mejor desempeño que los hombres”?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	3,9
2	2,1
3	7,5
4	20,3
5	20,9
6	18,9

¿Qué tan de acuerdo está usted con la siguiente frase: “En los espacios de participación las mujeres tienen un mejor desempeño que los hombres”?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente de acuerdo	25,3
No sabe	1,1
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Qué tan de acuerdo está usted con la siguiente frase: “El funcionamiento de los espacios de participación ciudadana ha permitido que aparezcan en el municipio nuevos líderes que sustituyan a los viejos líderes”?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	2,0
2	5,9
3	10,2
4	17,0
5	22,3
6	19,5
Totalmente de acuerdo	19,0
No sabe	4,1
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Ha sido convocado por miembros de los espacios de participación ciudadana para informarle de las decisiones o para consultarle algunas de ellas?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí, con frecuencia	3,7
Sí, algunas veces	15,6
Casi nunca	10,2
Nunca	50,1
No hago parte de ningún espacio, organización o actividad de participación ciudadana	20,4
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Tiene o ha tenido en el pasado contacto con líderes de alguno de los espacios de participación ciudadana en su municipio?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí	26,7
No	73,3
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Qué tan bien representado se siente usted por los líderes que hacen parte de alguno de los espacios de participación ciudadana en su municipio?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente representado	18,3
Parcialmente representado	47,8
Me es indiferente	12,1
No me siento representado	21,8
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Cree que las personas que hacen parte de los espacio de participación ciudadana tienen las cualidades y los conocimientos adecuados para desempeñar sus funciones?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí, la mayoría	15,6
Sí, algunos	56,6
No, ninguno	13,7
No sabe /no responde	14,1
TOTAL	100,0

(N=26 560)

Si lo invitaran a ser parte de un espacio de participación ciudadana, ¿aceptaría?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí	46,8
No	53,2
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Cuál sería en ese caso su actitud frente a las autoridades municipales?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Protestar por las decisiones que toman dichas autoridades	1185	9,5
Exigir pronta solución a los problemas de la gente	4127	33,2
Proponerles ideas y soluciones para que las pongan en marcha	5259	42,3
Sentarse con ellos a discutir las mejores alternativas para solucionar los problemas	5780	46,5
Ninguno	303	2,4
No sabe/no responde	191	1,5

En este caso de que usted fuera representante de alguna organización en un espacio de participación ciudadana, ¿consultaría a la ciudadanía al momento de tomar decisiones?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí, lo haría frecuentemente	64,7
No, sólo cuando considerara necesario hacerlo	24,3
Simplemente informaría sobre mi decisión	6,4
No la consultaría para nada	4,6
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Cómo expresa usted sus inquietudes, opiniones y propuestas ante el gobierno local?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
A través del líder de la Junta de Acción Comunal	6641	25,0
Acercándose directamente a los despachos de las secretarías de gobierno municipal	4205	15,8
A través de las redes sociales (Facebook, Twitter)	3960	14,9
Promoviendo protestas, huelgas o marchas	1950	7,3
Radizando una carta en la alcaldía	3961	14,9
No suele expresar sus inquietudes al gobierno	9716	36,6
Otra forma	2938	11,1

¿Qué tan efectivo cree que son los espacios de participación ciudadana de su municipio?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Nada efectivos	5,8
2	6,9
3	12,3
4	23,7
5	24,0
6	15,8
Muy efectivos	8,0
No sabe	3,5
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Con qué frecuencia asiste en su municipio a eventos como: foros ciudadanos, encuentros, mesas de concertación, audiencias públicas, rendición de cuentas o similares?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Frecuentemente	3,2
Algunas veces	16,6
Casi nunca	20,3
Nunca ha asistido	59,9
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Sabe usted si en su barrio la gente se organiza para llevar a cabo ejercicios de control y seguimiento a las autoridades locales o a proyectos concretos (veedurías ciudadanas)?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí, lo hacen frecuentemente	4,6
Sí, lo hacen algunas veces	20,1
Casi nunca lo hacen	16,6
Nunca lo hacen	27,6
No sabe/no responde	31,1
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Qué medios utiliza para enterarse de las actividades de participación ciudadana en su municipio?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Reuniones comunitarias (juntas de acción comunal)	4885	18,4
Medios masivos de comunicación (radio, prensa, local, TV)	6865	25,8
Redes sociales (Whatsapp, Facebook, Twitter, Instagram)	5385	20,3
Partidos políticos	1210	4,6
Organizaciones sociales	1132	4,3
La iglesia u otras organizaciones religiosas	1049	4,0
Perifoneo, volantes o afiches	4884	18,4
A través de vecinos, amigos o familiares	6487	24,4
Por medio de la Alcaldía Local	1194	4,5
Ninguno, nunca me entero	6235	23,5
Otro	291	1,1

¿Estaría usted dispuesto a trabajar con sus vecinos para solucionar problemas en su barrio o municipio?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí	70,7
No	29,3
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Cuál es la razón para que NO esté dispuesto a participar en la solución de problemas con sus vecinos?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Baja confianza en la gente y vecinos	22,4
No me gusta involucrarme en esas cosas	17,5
No tengo tiempo	39,2
No tengo ningún motivo en especial	14,3
Otro	6,7
TOTAL	100,0

(N=7781)

En su opinión, ¿cuáles son los TRES PRINCIPALES obstáculos para que la gente participe?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE*
La falta de información	15661	59,0
No hay voluntad de los políticos y las autoridades locales	5014	18,9
El desconocimiento de la gente de sus derechos	8347	31,4
El conflicto armado	2705	10,2
La falta de tiempo	11691	44,0
Las leyes son muy rígidas y exigentes	1113	4,2
Existe mucha desconfianza entre la gente	6705	25,2
No hay conciencia entre la gente de la importancia de participar	5890	22,2
Faltan recursos para llevar a cabo las propuestas	2296	8,6
No hay incentivos o motivaciones para participar	3063	11,5
Otro	933	3,5

* Los porcentajes en cada respuesta se refieren al número de personas que señalaron cada tema con respecto al total de personas.

¿Usted ha participado en la presentación de iniciativas normativas a nivel nacional o local?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí	6,1
No	93,9
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Usted ha participado en la recolección de firmas para promover un referendo?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí	17,0
No	83,0
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Usted ha participado en consultas populares en su municipio o departamento?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí	14,3
No	85,7
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Usted ha participado en procesos de revocatoria del mandato de un alcalde o gobernador?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí	11,7
No	88,3
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Usted ha participado en la votación del plebiscito de 2016: acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí	42,4
No	57,6
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Usted participó en las elecciones Senado y Cámara del 11 de marzo de 2018?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí	49,1
No	50,9
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Usted ha participado en los cabildos abiertos en su municipio?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí	10,0
No	90,0
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Por qué razón(es) no ha participado en esas actividades?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
No he tenido noticias de que se llevara a cabo	1868	20,4
Sé que se han llevado a cabo, pero no he tenido información sobre ello	1564	17,1
Sé que se han llevado a cabo, pero no me interesa involucrarme en ellas	1702	18,6
Son actividades promovidas por grupos políticos y eso no me interesa	1410	15,4
Pienso que no sirve para nada	3163	34,6
Otra forma	1389	15,2

¿Qué tan útiles son estas actividades para que la gente decida sobre asuntos que le afectan o le interesan?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Nada útil	3,2
2	5,0
3	11,7
4	20,4
5	24,8
6	17,6
Muy útil	15,3
No sabe/no responde	2,0
TOTAL	100,0

(N=26 530)

¿En los últimos cinco años ha participado en marchas/manifestaciones/protestas/paros o eventos similares?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí	11,2
No	88,8
TOTAL	100,0

(N=26 560)

En general, esas marchas/manifestaciones/protestas/etc, en los que usted ha participado, ¿fueron?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Locales (barrio, sector, vereda)	572	19,3
Municipales	1250	42,1
Regionales	280	9,4
Nacionales	851	28,7
Otro	16	5,0

¿Cuáles fueron los principales motivos de esas protestas/marchas/manifestaciones o paros en los que participó?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Búsqueda de reivindicaciones laborales	417	15,9
En contra de decisiones o políticas de representantes públicos	1006	33,9
Reivindicación de derechos de las mujeres	412	13,9
Derechos de la comunidad LGBTI (matrimonio, adopción igualitaria)	225	7,6
Movimientos juveniles (estudiantes)	481	16,2
Demanda de servicios sociales para toda la población (educación, salud, agua potable ...)	743	25,0
Temas ambientales (zonas de reserva, explotación de recursos naturales)	447	15,1
Movilizaciones a favor de los campesinos (paro)	273	9,2
Otros	490	16,5

En esas protestas/marchas/manifestaciones o paros en las que usted participó los asistentes eran en su mayoría:

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Más hombres que mujeres	14,5
Más mujeres que hombres	16,1
Mujeres y hombres por igual	69,3
TOTAL	100,0
	(N=2969)
Más jóvenes que adultos	44,5
Más adultos que jóvenes	28,0

En esas protestas/marchas/manifestaciones o paros en las que usted participó los asistentes eran en su mayoría:

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Jóvenes y adultos por igual	27,4
TOTAL	100,0
	(N=2969)
Personas de estratos 1 y 2	27,4
Personas de estratos 3 y 4	11,0
Personas de estratos 5 y 6	1,6
Personas de la zona rural	0,6
Mezcla de todos	59,2
TOTAL	100,0
	(N=2069)

¿A quiénes estaban dirigidas principalmente esas protestas/marchas/manifestaciones o paros en las que participó?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
A las autoridades municipales o departamentales	1027	34,6
Al gobierno nacional	1839	62,0
A empresas privadas	237	8,0
A entidades o instituciones públicas	579	19,5
Otro	49	1,7
No sabe/no responde	59	2,0

¿Esas protestas/manifestaciones/paros contaron con la colaboración de organizaciones, instituciones o comunidades para asegurar mayor fuerza y contundencia de la movilización?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí, se logró la colaboración	46,9
Sí, se logró la colaboración de unos pocos	31,9
No, no se logró	14,1
No sabe/no responde	7,2
TOTAL	100,0
	(N=2069)

¿Qué tan IMPORTANTE considera que fue el rol de las mujeres en la protesta/manifestación/huelga/plantón en la que participó?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Nada importante	1,2
2	0,1
3	1,6
4	13,6
5	20,6
6	25,3
Muy importante	37,7
TOTAL	100,0

(N=2969)

¿En las movilizaciones en las que usted participó se logró el objetivo buscado?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí, se cumplió totalmente	19,7
Sí, se cumplió parcialmente	53,0
No, no se cumplió	21,6
No sabe/no responde	5,7
TOTAL	100,0

(N=2969)

¿Cuál es la razón para que NO esté dispuesto a participar en la solución de problemas con sus vecinos?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
No han tenido lugar en mi municipio	3,3
No me gustan ese tipo de acciones porque son conflictivas	39,4
No tengo tiempo	31,5
No hay garantías y la gente tiene miedo	13,6
Las comunidades y las organizaciones están muy divididas y no se colaboran	8,2
Otro	3,9
TOTAL	100,0

(N=23 591)

¿Cuál de las siguientes modalidades de participación considera usted que es la MÁS eficiente para resolver los problemas de la ciudadanía?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
La participación en espacios institucionales establecidos por la norma (Consejos, Comités)	16,0
La movilización activa y protesta social	12,3
La participación en espacios informales (mesas de diálogo, contacto directo con autoridades)	18,3
Las tres son igualmente eficiente	35,0
No sabe/no responde	18,4
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Usted cree en Colombia existen las siguientes garantías para el ejercicio de la movilización y la protesta social?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Reconocimiento de quienes protestan como interlocutores válidos del gobierno	Sí	6506 24,5
	No	16864 63,5
	No sabe/ no responde	3189 12,0
Acceso a la información y a espacios de interlocución/comunicación con el gobierno	Sí	7450 28,1
	No	15651 58,9
	No sabe/ no responde	3457 13,0
Seguridad frente a riesgos que atentan contra la vida y la integridad de las personas	Sí	6437 24,2
	No	17347 65,3
	No sabe/ no responde	2775 10,5
Incidencia efectiva en las decisiones de las autoridades públicas	Sí	5987 22,5
	No	16184 60,9
	No sabe/ no responde	4387 16,5
Promoción y fortalecimiento de las organizaciones sociales para ejercer el derecho a la movilización y la protesta	Sí	6670 25,1
	No	15904 59,9
	No sabe/ no responde	3985 15,0

¿Existe en su municipio una entidad de la Alcaldía encargada de promover espacios y mecanismo de participación ciudadana entre sus habitantes?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí	29,9
No	35,3
No sabe/no responde	34,8
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Cómo calificaría el apoyo que brinda la Alcaldía del municipio para incentivar la participación ciudadana?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Ningún apoyo	14,4
2	18,9
3	11,5
4	13,5
5	14,6
6	7,4
Total apoyo	5,8
No sabe/no responde	13,9
TOTAL	100,0

(N=26 560)

Señale a continuación los TRES principales medios a través de los cuáles la Alcaldía municipal apoya la participación ciudadana

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Formulación de políticas, programas y proyectos de participación	3433	24,5
Asignación de presupuestos (recursos) suficientes para incentivar la participación	2502	17,8
Realizan campañas masivas de información y educación ciudadana	3573	25,5
Capacitaciones a líderes y a la ciudadanía en general	3935	28,0
Creación y fortalecimiento de espacios de participación ciudadana	2622	18,7

Señale a continuación los TRES principales medios a través de los cuáles la Alcaldía municipal apoya la participación ciudadana

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Contratación de proyectos con organizaciones y redes de organizaciones sociales	1923	13,7
Entrega de información a la ciudadanía	3981	28,4
Dejándoles manifestarse	3067	21,8
Otro	155	1,1
No sabe/no responde	2477	17,6

En cada uno de los siguientes grupos, según usted, ¿quiénes se benefician MÁS con la promoción de la participación ciudadana?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Mujeres	3515	13,2
Hombres	930	3,5
Ambos	15989	60,2
Ninguno en especial	6125	23,1
TOTAL	26559	100,0

(N=26 560)

Personas de estratos 1 y 2	40,6
Personas de estratos 3 y 4	11,9
Personas de estratos 5 y 6	6,2
Habitantes de la zona rural	9,0
Ninguna en especial	32,4
TOTAL	100,0

(N=26 560)

Los niños y niñas	18,8
Los jóvenes	13,0
Personas adultas (entre 25 y 60 años)	15,2
Adultos mayores (más de 60 años)	15,5
Ninguno en especial	37,5
TOTAL	100,0

(N=26 560)

En cada uno de los siguientes grupos, según usted,
¿quiénes se benefician MÁS con la promoción de la participación ciudadana?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Los indígenas		13,6
Los ROM-Gitanos		0,2
Raizales de San Andrés y Providencia		1,0
Negros(as), mulatos(as), afrocolombianos(as)		9,0
Ninguna en especial		76,2
TOTAL		100,0

(N=26 560)

¿Quiénes se benefician más con la promoción de la participación ciudadana?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Población víctima del conflicto armado	13802	52,0
Población con discapacidad (física, sensorial, cognitiva)	6095	23,0
Población LGBTI	3755	14,1
Desmovilizados	10568	39,8
Otro	2470	9,3

¿Qué tan dispuesto cree usted que están los funcionarios de la Alcaldía municipal
a promover la participación ciudadana?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Nada dispuestos	9,9
2	12,8
3	22,0
4	27,2
5	15,5
6	8,1
Muy dispuestos	0,0
No sabe/no responde	4,5
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Usted ha recibido información desde la Alcaldía municipal sobre participación ciudadana?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí	11,6
No	88,4
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Esa información ha sido?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE	
Suficiente	Sí	1792	58,1
	No	1291	41,9
Oportuna	Sí	2187	70,9
	No	896	29,1
Clara	Sí	2220	72,0
	No	863	28,0
Confiable	Sí	2029	65,8
	No	1054	34,2
Permanente	Sí	2078	67,4
	No	1005	32,6

¿El Alcalde de su municipio ha convocado a audiencias para la rendición de cuentas?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Sí, más de una vez al año		4,5
Sí, una vez al año		15,5
Nunca		41,6
No sabe/no responde		38,4
TOTAL		100,0

(N=16 558)

¿Usted ha asistido a esas audiencias de rendición de cuentas de la Alcaldía?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí	20,0
No	80,0
TOTAL	100,0

(N=1308)

¿Esas rendiciones de cuentas han servido para que la gente se informe sobre las decisiones que toman los gobernantes?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Sí, bastante		42,0
Sí, un poco		43,5
No, no han servido		13,1
No sabe, no responde		1,5
TOTAL		100,0

(N=1061)

¿Por qué razón no ha asistido?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
No he recibido información sobre esas convocatorias	15,3
No tengo tiempo para esas actividades	43,6
No me interesa participar	18,7
No sirve para nada	10,5
Allá siempre van los mismos	8,4
Otro	3,6
TOTAL	100,0

(N=4247)

¿Qué otros sectores apoyan o han apoyado la participación ciudadana entre los habitantes de su municipio?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Partidos políticos y sus dirigentes	4930	28,1
Organizaciones Comunitarias	7951	45,4

¿Qué otros sectores apoyan o han apoyado la participación ciudadana entre los habitantes de su municipio?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Las ONG, Fundaciones y entidades similares	2343	13,4
Las iglesias y diferentes organizaciones religiosas	2493	14,2
El Gobierno nacional	4767	27,2
Otros	2571	14,7
No sabe/no responde	1109	6,3

¿Usted ha sido beneficiario de ese apoyo?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí	7,6
No	92,4
TOTAL	100,0

(N=26 560)

Indique si usted está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes frases:

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
En Colombia se respetan los derechos de asociación, reunión, libre expresión y movilización/manifestación	De acuerdo	10241 38,6
	Desacuerdo	14240 53,6
	No sabe/no responde	2078 7,8
En mi municipio se respetan los derechos a asociación, reunión, libre expresión, movilización/manifestación	De acuerdo	10660 40,1
	Desacuerdo	13147 49,5
	No sabe/no responde	2753 10,4
En mi municipio existen suficientes garantías para el ejercicio del derecho a la participación en cualquiera de sus modalidades (espacios institucionales, espacios no formales, protesta)	De acuerdo	8155 30,7
	Desacuerdo	14359 54,1
	No sabe/no responde	4045 15,2

¿Qué tan de acuerdo o desacuerdo se encuentra con las siguientes frases? Las autoridades de mi municipio tienen hoy más en cuenta a la gente en la toma de decisiones que hace diez años?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	10,4
2	17,4
3	32,9
4	23,0
Totalmente de acuerdo	12,8
No sabe/no responde	3,5
TOTAL	100,0

(N=26 560)

Hoy las políticas públicas benefician a más personas gracias a la participación ciudadana

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	8,8
2	18,9
3	31,8
4	26,0
Totalmente de acuerdo	10,6
No sabe/no responde	3,9
TOTAL	100,0

(N=26 560)

La participación ciudadana ha ayudado a resolver los problemas de la gente

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	8,9
2	21,1
3	29,6
4	25,8
Totalmente de acuerdo	10,8
No sabe/no responde	3,8
TOTAL	100,0

(N=26 560)

Las soluciones a las diferentes problemáticas han sido en su mayoría por la vía de la movilización y la protesta social que por los mecanismos institucionales (Consejos, Comités, etc.)

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	9,0
2	19,2
3	32,7
4	22,3
Totalmente de acuerdo	10,3
No sabe/no responde	6,4
TOTAL	100,0

(N=26 560)

La participación ciudadana ha logrado reducir la corrupción, el clientelismo, y la politiquería en Colombia

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	23,6
2	21,4
3	26,8
4	16,8
Totalmente de acuerdo	7,2
No sabe/no responde	4,4
TOTAL	100,0

(N=26 560)

La participación ciudadana ha reducido el poder de los políticos

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	24,3
2	22,5
3	25,6
4	16,6
Totalmente de acuerdo	6,7
No sabe/no responde	4,4
TOTAL	100,0

(N=26 560)

Los funcionarios públicos hoy están más dispuestos a dialogar con la gente que antes

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	12,9
2	19,9
3	33,3
4	22,1
Totalmente de acuerdo	8,0
No sabe/no responde	3,7
TOTAL	100,0

(N=26 560)

La participación ciudadana ha generado mayor interés de la gente en los asuntos públicos

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	8,6
2	17,2
3	33,6
4	26,4
Totalmente de acuerdo	10
No sabe/no responde	4,2
TOTAL	100,0

(N=26 560)

La participación ciudadana le ha permitido a la gente influir en las decisiones de las autoridades municipales

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	10,8
2	18,6
3	33
4	24
Totalmente de acuerdo	7,9
No sabe/no responde	5,8
TOTAL	100,0

(N=26 560)

La participación ciudadana ha fortalecido a las organizaciones sociales (juntas de acción comunal, grupos de mujeres, jóvenes, etc).

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	7,2
2	16,9
3	30,9
4	27,7
Totalmente de acuerdo	13,1
No sabe/no responde	4,3
TOTAL	100,0

(N=26 560)

La participación ciudadana ha permitido que la ciudadanía conozca mejor que antes la estructura y el funcionamiento del municipio

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	9,4
2	17,4
3	33,6
4	25,6
Totalmente de acuerdo	9,3
No sabe/no responde	4,7
TOTAL	100,0

(N=26 560)

La participación ciudadana ha ayudado a utilizar más eficientemente los recursos públicos municipales

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	11,0
2	22,1
3	33,2
4	21,3
Totalmente de acuerdo	7,4
No sabe/no responde	4,9
TOTAL	100,0

(N=26 560)

La participación ciudadana ha ayuda a generar confianza
entre las comunidades y sus líderes comunitarios

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	9,2
2	19,2
3	34,6
4	24,5
Totalmente de acuerdo	8,3
No sabe/no responde	4,2
TOTAL	100,0

(N=26 560)

La participación ciudadana ha aumentado la confianza de la ciudadanía en las autoridades públicas

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	10,4
2	23,4
3	33,4
4	19,6
Totalmente de acuerdo	8,5
No sabe/no responde	4,8
TOTAL	100,0

(N=26 560)

La participación ciudadana ha ayudado a que las mujeres
se involucren más que antes en los asuntos públicos

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	6,7
2	14,7
3	29,2
4	29,4
Totalmente de acuerdo	16,6
No sabe/no responde	3,4
TOTAL	100,0

(N=26 560)

Gracias a la participación, el empoderamiento de las mujeres ha sido mayor que el de los hombres

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	7,7
2	15,7
3	32,0
4	27,0
Totalmente de acuerdo	13,2
No sabe/no responde	4,4
TOTAL	100,0

(N=26 560)

La participación ciudadana ha contribuido a aumentar la colaboración entre diferentes sectores sociales en pro de objetivos comunes

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	8,1
2	17,7
3	34,2
4	26,0
Totalmente de acuerdo	8,1
No sabe/no responde	6,0
TOTAL	100,0

(N=26 560)

La participación ciudadana ha ayudado a reducir la polarización en Colombia

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	13,1
2	21,3
3	31,4
4	18,0
Totalmente de acuerdo	6,6
No sabe/no responde	9,6
TOTAL	100,0

(N=26 560)

La participación ciudadana ha aumentado el sentido de pertenencia de la gente por su municipio

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	8,8
2	18,7
3	34,0
4	24,5
Totalmente de acuerdo	9,8
No sabe/no responde	4,2
TOTAL	100,0

(N=26 560)

La participación ciudadana ha permitido que personas que antes no se interesaban por los asuntos públicos ahora quieran involucrarse

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	7,2
2	16,3
3	34,0
4	28,5
Totalmente de acuerdo	10,3
No sabe/no responde	3,7
TOTAL	100,0

(N=26 560)

La participación ciudadana en el municipio funciona hoy mejor que hace cinco años

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Totalmente en desacuerdo	9,8
2	15,8
3	30,2
4	26,9
Totalmente de acuerdo	11,7
No sabe/no responde	5,6
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿Cuáles serían las TRES principales medidas que adoptarían para fortalecer la participación ciudadana?

RESPUESTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Creando más espacios institucionales de participación	9955	37,5
Reduciendo el número de espacios de participación existentes	2146	8,1
Aumentando la información sobre el derecho a las formas de participación en cualquier modalidad	8662	32,6
Garantizando el derecho a la movilización y la protesta social	5463	20,6
Aumentando los recursos destinados a la participación	7692	29,0
Educando a la gente para que se interesen cada vez más en los asuntos públicos	11434	43,1
Ejecutando programas y proyectos concretos de promoción de la participación	7314	27,5
Invitando a los partidos políticos a que apoyen e incentiven más la participación ciudadana	4578	17,2
No haría nada, pues no hay mucho que hacer	927	3,5
Otro	149	0,6
No sabe/no responde	2064	7,8

¿Usted votó en las pasadas elecciones del 2014 para elegir presidente de la república (Presidenciales 2014)?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Sí	65,9
No	34,1
TOTAL	100,0

(N=26 560)

¿En los últimos tres años ha formado parte de alguna de las siguientes organizaciones?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Organizaciones de derechos humanos	2,5
Junta de acción comunal o de trabajo comunitario	7,5
Organizaciones religiosas	6,3
Sindicatos o agremiaciones	1,9
Cooperativas	2,6
Agrupaciones benéficas o voluntariados	3,8
Asociaciones deportivas o recreativas	4,4

¿En los últimos tres años ha formado parte de alguna de las siguientes organizaciones?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Organizaciones profesionales	2,3
Organizaciones ambientales	3,6
Organizaciones culturales	4,2
Organizaciones poblacionales (jóvenes, mujeres, adultos, de personas discapacitadas, adultos mayores...)	4,4
Organizaciones de víctimas de la violencia	2,2
Otra	0,8
Ninguna	79,5
TOTAL	100,0

(N=4247)

Cuándo usted tiene un problema ¿a quién acude PRINCIPALMENTE para que le ayude a resolverlo?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Algún funcionario de la Alcaldía de su municipio	7,1
Junta de acción comunal o de trabajo comunitario	7,1
Ante las autoridades (policía) de su municipio	19,1
Personería	3,4
No tengo conflictos	56,3
Otros	8,4
TOTAL	100,0

(N=26 938)

¿Cuáles la razón principal por la cual acude a esa persona o entidad para que le ayuden a resolver el problema?

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Porque así se resuelve el problema rápidamente	34,7
Porque no conozco otra forma de resolver ese tipo de problemas	17,6
Porque es lo acostumbrado en la comunidad	25,6
Porque no confío en otra forma de resolverlo	15,0
Otro	4,0
No sabe/no responde	3,2
TOTAL	100,0

(N=11 613)

En 2003, la Fundación Corona publicó el libro *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, preparado por Foro Nacional por Colombia, que recoge los resultados del primer estudio sistemático sobre el tema realizado en el país. Quince años después, la Fundación Ford apoyó a Foro para realizar un nuevo estudio sobre la materia, que abarca el período 2003-2018, en el marco del proyecto “Conflictos socio-ambientales, participación ciudadana y construcción de paz en Colombia”. Los resultados de este estudio, realizado por un equipo de investigación de Foro con el apoyo de otras personas, se presentan en estas páginas.

La idea del equipo de investigación fue dar continuidad al estudio anterior para conocer los cambios ocurridos en el ejercicio de la participación ciudadana, tanto en términos del contexto como de las acciones de promoción de la participación en cabeza del Estado y de terceros actores, y de las prácticas ciudadanas para la concreción de este derecho. La pregunta que orientó el estudio fue la misma formulada para el primer libro: ¿qué pasó con la participación ciudadana en el período de análisis? Aquí se encuentra una respuesta profusamente documentada.