



¿QUÉ HA PASADO CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA?

2003-2018

TOMO 1

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 1

¿QUÉ HA PASADO CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA?

2003-2018

TOMO 1

EL ENTORNO DE LA PARTICIPACIÓN

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 1

© 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 1 Impreso: 978-958-52667-1-1

Tomo 1 Digital: 978-958-52667-5-9

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

11

PRESENTACIÓN

17

INTRODUCCIÓN

TOMO 1

EL ENTORNO DE LA PARTICIPACIÓN

23

CAPÍTULO 1

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ELEMENTOS DE ENFOQUE

Institucionalización y movilización

Contrapesos y proyectos políticos

La democracia digital y la participación ciudadana

57

CAPÍTULO 2

EL CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN

Los antecedentes de la disputa

El gobierno de Uribe y su proyecto autoritario

La era Santos: entre la continuidad y la ruptura política

La respuesta de la ciudadanía

99

CAPÍTULO 3

LAS ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDAD

DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL: EL MARCO NORMATIVO

Introducción

La base constitucional
La institucionalidad participativa
¿Qué tan conocidos son los espacios de participación?
La Ley de Víctimas
La Ley 1757 y los lineamientos del proyecto de ley de garantías
La institucionalidad participativa como campo de disputa

161

CAPÍTULO 4

INSTITUCIONALIDAD ESTATAL Y POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los cambios en la institucionalidad estatal
La promoción de la participación
La financiación de la participación
Más acción, menos recursos

227

CAPÍTULO 5

LOS GOBIERNOS MUNICIPALES Y LA PARTICIPACIÓN

La arquitectura de la participación a nivel municipal
De los diseños normativos a las políticas y la acción
Lo que piensa la gente
Nota final: ¿Más y mejor oferta de participación?

301

CAPÍTULO 6

LOS TERCEROS PROMOTORES Y EL CLIMA SOCIOPOLÍTICO

Los terceros promotores
El clima de respeto a derechos y libertades

339

ANEXOS

Anexo 3.1 Mecanismos y espacios institucionales de participación
ciudadana en Colombia, 1986-2018

- Anexo 3.2** Matriz de evolución temática de los proyectos de ley estatutaria de participación ciudadana (1757 de 2015)
- Anexo 3.3** Contenidos del proyecto de Ley de Garantías y del documento de lineamientos
- Anexo 5.1** Espacios de participación ciudadana en las cuatro grandes ciudades del país

435

BIBLIOGRAFÍA

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.1	Tipos de participación ciudadana	33
Cuadro 2.1	Composición del gasto militar en Colombia, 2000-2014 (millones de dólares a precios constantes de 2011)	67
Cuadro 2.2	Datos sobre falsos positivos y muerte de guerrilleros en Colombia, 1990-2009	69
Cuadro 2.3	Movilizaciones y protestas sociales, 2003-2017	85
Cuadro 2.4	Tareas participativas en el Acuerdo Final Gobierno-FARC	86
Cuadro 2.5	Índice de pobreza multidimensional	92
Cuadro 3.1A	Normas nacionales que crearon dispositivos de participación, 1985-2002 y 2003-2018 (% horizontales)	107
Cuadro 3.1B	Normas nacionales que crearon dispositivos de participación, 1985-2002 y 2003-2018 (% verticales)	107
Cuadro 3.2	Tipos de espacios de participación creados por normas nacionales (%)	112
Cuadro 3.3	Escala de los espacios creados por normas nacionales (%)	114
Cuadro 3.4	Alcance de los dispositivos de participación ciudadana 1986-2018 (%)	120

Cuadro 3.5	Conocimiento de los espacios de participación por parte de la ciudadanía 2018	125
Cuadro 3.6	Perfiles sociales de quienes conocen más los espacios de participación (%)	129
Cuadro 3.7	Número de víctimas según causas de victimización	132
Cuadro 4.1	Ejemplos de acciones generales de promoción de la participación	196
Cuadro 4.2	Ejemplos de acciones de fortalecimiento de la ciudadanía	200
Cuadro 4.3	Ejemplos de acciones para la promoción de la participación en la formulación de políticas públicas	203
Cuadro 4.4	Ejemplos de acciones para la promoción del control social a la gestión pública	204
Cuadro 4.5	Ejemplos de acciones de promoción de la participación en proyectos	207
Cuadro 4.6	Ejemplos de acciones en materia de información y rendición de cuentas	209
Cuadro 4.7	Apropiación presupuestal para la participación, 2010-2018	217
Cuadro 4.8	Recursos asignados a doce entidades del Estado en el nivel nacional para la promoción de la participación, 2010-2018 (pesos corrientes)	218
Cuadro 4.9	Peso de los recursos para participación en el presupuesto de tres entidades del Estado, 2009-2018 en %	220
Cuadro 4.10	Nivel de ejecución presupuestal de los recursos para la participación, 2010-2018	220
Cuadro 4.11	Nivel de ejecución presupuestal de los recursos para la participación por entidades, 2010-2018	221
Cuadro 4.12	Recursos asignados al Fondo de Participación, 2005-2018 (pesos corrientes)	222
Cuadro 4.13	Ejecución de los recursos del Fondo para la Participación, 2005-2018	224

Cuadro 5.1	Normas sobre participación ciudadana incorporadas por el gobierno distrital, 2002-2017	233
Cuadro 5.2	Número de espacios institucionales de participación creados y en funcionamiento en siete municipios del país (2017)	247
Cuadro 5.3	Calificación del apoyo de las alcaldías al fomento de la participación ciudadana, según rasgos de las personas encuestadas, 2018 (escala de 1 a 5)	283
Cuadro 5.4	Variables que inciden en la calificación otorgada por la población a la labor adelantada por las alcaldías en favor de la participación, 2018 (escala de 1 a 5)	287
Cuadro 5.5	Medios utilizados por las alcaldías para promover la participación entre los ciudadanos (%)	290
Cuadro 5.6	¿Qué tan dispuestos están los funcionarios de la alcaldía municipal a promover la participación ciudadana? (escala de 1 a 6)	293
Cuadro 5.7	Calificación del apoyo de las alcaldías al fomento de la participación ciudadana, según rasgos de las personas encuestadas, 2018	294
Cuadro 5.8	¿Ha recibido información desde la Alcaldía Municipal sobre participación ciudadana?	295
Cuadro 6.1	Percepción ciudadana sobre los actores que apoyan la participación en los municipios, 2002 y 2018 (%)	304
Cuadro 6.2	Percepción ciudadana sobre el respeto a derechos y la oferta de garantías para el ejercicio de la participación ciudadana, 2018 (% horizontales)	325
Cuadro 6.3	Percepción ciudadana sobre garantías para la movilización y la protesta social a nivel nacional (% horizontales)	328
Cuadro 6.4	Percepción de la población afrodescendiente sobre inexistencia de garantías para la movilización y la protesta (%)	329
Cuadro 6.5	Agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia, 2010-2018	335

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1	Participación sectorial de la inversión pública la competitividad de la economía, 2002-2010	71
Gráfico 2.2	Participación de la minería y los hidrocarburos en el PIB Colombia, 2000-2010	73
Gráfico 2.3	Exportaciones de Colombia, 2000-2010 (millones de dólares)	74
Gráfico 2.4	Cifras de pobreza extrema, pobreza urbana y rural Colombia, 2000-2004 y 2009. Promedio nacional	75
Gráfico 2.5	Tasa analfabetismo: por regiones y zonas	76
Gráfico 2.6	Crecimiento económico Colombia y países de América Latina, 2016	90
Gráfico 2.7	Índice de pobreza multidimensional total, cabecera y zona rural 2010-2017	93
Gráfico 4.1	Asignación presupuestal por entidades, 2010-2018	219
Gráfico 4.2	Recursos asignados al Fondo de Participación, 2005-2018 (pesos corrientes)	223
Gráfico 5.1	Número de normas sobre participación ciudadana aprobadas, 2002-2017	234
Gráfico 6.1	Total de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia, 2010-2018	336



PRESENTACIÓN

Desde la década del ochenta se inició en Colombia un ciclo participativo que vendría a unirse al afán democrático abierto en América Latina tras la caída de las dictaduras. Consolidado en la Constitución del 1991, el ciclo se manifestó en formas diversas de expresión ciudadana fuertemente asociadas al proceso de descentralización política del país. En el marco de su indiscutible rol promotor de la descentralización y de la participación ciudadana, la Fundación Foro Nacional por Colombia fue actor de primera línea de varias de esas experiencias iniciales, pero además contribuyó a entender sus alcances, avances y contradicciones a través de su comprometida investigación. En su libro de 2003, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Fabio Velásquez y Esperanza González nos muestran cómo, en un contexto de intensificación del conflicto armado, en medio de un sistema político marcado por el clientelismo, el autoritarismo y altos niveles de pobreza y exclusión, se abre paso un proceso de institucionalización de la participación ciudadana. El estudio identificó 29 normas en las que el Estado materializó una oferta participativa sin precedentes, que sin embargo, no se traducían en una movilización ciudadana equiparable en torno a lo público. Basada en una búsqueda de legitimidad del sistema político y una necesidad de contener la emergente protesta social canalizándola a través de dispositivos institucionales, estas reformas habrían sido poco acogidas por la sociedad en general. La gente adulta, de más de 55 años, en estratos medios y altos intervendría más que los jóvenes y los estratos más bajos de la población. Aún así, algunas experiencias exitosas de control social y planeación participativa mostraban interesantes caminos para dotar la participación de mayor efectividad en la definición de políticas.

Con la presente investigación, quince años después, la Fundación Foro Nacional por Colombia, vuelve a hacer una contribución mayor a la comprensión de la democracia en Colombia. Como en 2003, este libro se convertirá en referencia obligada de los estudios políticos, así como de actores políticos y sociales comprometidos con el fortalecimiento de la participación ciudadana en el país. Será también un insumo fundamental para entender la crisis que vive actualmente América Latina y sus alternativas de solución. En medio de la incertidumbre generada por la gran insatisfacción social y política que sacude el continente, y los altos niveles de desigualdad, algunas de las experiencias aquí reseñadas muestran espacios de deliberación y construcción democrática, de despertar ciudadano, que son motivos de esperanza. A lo largo de 14 capítulos, los seis autores del libro nos ayudan a descifrar el contexto político actual, la evolución de las normas y del rol de las instituciones a nivel nacional y local, el papel de los actores sociales y las múltiples formas que asume la expresión ciudadana desde mecanismos de participación directa y espacios formales de consulta, planeación y control, hasta experiencias de movilización y participación digital. Quisiera resaltar cuatro contribuciones importantes que los lectores encontrarán a lo largo de estas páginas:

1. La participación -plantean los autores- se ha integrado como norma en el discurso político. Funcionarios públicos, políticos y ciudadanos suelen reconocer la importancia de la participación en la gestión pública. Sin embargo, existen proyectos políticos diferenciados alrededor del concepto. Desde una visión con tintes autoritarios, se concibe la necesidad de la participación bajo una mirada más populista, en una suerte de relación simbiótica con el líder. Desde una perspectiva más técnica y liberal, de legitimación de la acción pública, la participación pareciera adquirir un carácter instrumental. Bajo ambos proyectos, que son los que parecen haber prevalecido en Colombia en las últimas décadas, un elemento fundamental queda relegado: la incidencia. De allí, que los autores planteen la necesidad de avanzar hacia mecanismos que garanticen la influencia efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones. Si bien se reconoce el gran aporte de las experiencias participativas a la democratización de los modos de gestión pública, a la mejor interacción entre ciudadanía y autoridades políticas, a la identificación de consensos, a la reivindicación de derechos, a la promoción de un mayor seguimiento a las políticas e incluso a la contención del conflicto armado en algunas regiones, aún parece haber mucho camino por recorrer para que desde el Estado se valore la participación más allá del discurso, se acepten las propuestas de la ciudadanía y se garantice la autonomía de los actores sociales.

2. El estudio reconoce la importancia tanto de los espacios institucionalizados de participación como de mecanismos no formales como la protesta social. Con ello, asume una mirada holística de las formas variadas a través de las cuales la ciudadanía busca intervenir en el espacio público. Se muestra cómo los gobiernos nacionales han tendido a menospreciar el valor de la movilización tras un discurso de mantenimiento del orden público, e incluso solo el 2 % de los encuestados en este estudio la ve como una forma de participación. Sin embargo, el aumento de dispositivos formales con alcances limitados y una cierta vocación de despolitización habría llevado a un aumento sostenido de la protesta.

Si bien la institucionalización de la participación aparece, en principio, como medio para crear canales controlables de expresión ciudadana, y la movilización como la forma en que la ciudadanía busca liberarse de esa tutela y darle un carácter más político a esa intervención, el estudio brinda elementos que superan esa aparente dicotomía. Por un lado, el texto muestra como más allá de las reivindicaciones puntuales, la movilización es generadora de identidades colectivas, fortalece a los actores sociales y aumenta el interés de la opinión pública por los asuntos comunes. Por otro lado, describe mecanismos formales de participación directa, como las consultas populares, que en medio de importantes barreras legales para su uso, han sido resignificados y adquirido mayor dinamismo a partir de estrategias más informales de expresión y movilización que se usan de forma simultánea.

Así mismo, los autores plantean que la formalización y, en particular, la expedición de normas de participación son importantes para que la ciudadanía tenga garantías, pero insuficientes si se carece del liderazgo político y el dinamismo ciudadano que la ponga en marcha. En las iniciativas de presupuesto participativo, de hecho, estos últimos elementos han antecedido a las políticas.

Con este tipo de análisis, Foro Nacional por Colombia, plantea interesantes caminos de complementariedad entre espacios formales e informales de participación que pueden contribuir a politizar y dotar de autonomía a los actores sociales en instancias altamente técnicas y burocratizadas, o que pueden dotar a la movilización social de espacios de discusión de propuestas técnicas sólidas y gestión de la conflictividad.

3. En contraste con una mirada excesivamente técnica e individualizada de la participación, el texto subraya la necesidad de construir sujetos políticos con identidad, recursos y objetivos para lograr una participación asertiva. Se indica que la

efectividad de los mecanismos de participación directa ha estado ligada a la fortaleza de la organización comunitaria. Preocupa entonces la debilidad del tejido social, con un 80 % de los participantes encuestados por el estudio declarando no hacer parte de ninguna organización, y con un incremento en el asesinato de líderes sociales en el país.

Sin embargo, la participación más activa de estratos bajos, de jóvenes y mujeres constituye una muy buena noticia. Se plantea así, como necesaria, una mayor renovación de los liderazgos sociales a partir de estos actores participantes emergentes, la generación de un clima social y político proclive y seguro para la participación, y mayores esfuerzos en formación de capacidades y superación de barreras de información que permitan cerrar las fuertes asimetrías que aún caracterizan la relación entre el Estado y la ciudadanía.

El reconocimiento de la heterogeneidad de los actores al interior de las instituciones públicas y entre las organizaciones sociales brinda también pistas sobre cómo reducir esas brechas a partir de alianzas entre actores diversos. En este contexto es especialmente importante el rol que puedan jugar las nuevas tecnologías que, como lo señalan los autores, ya son responsables de una dosis importante de innovación participativa, especialmente entre los jóvenes.

4. En este estudio, el lector reconocerá la apuesta decidida por el territorio que Foro Nacional por Colombia ha hecho desde hace más de treinta años. El análisis muestra cómo de un enfoque fuertemente descentralizado de la participación en los 1990 se pasa a un aumento considerable de las instancias participativas en el nivel nacional. Con la excepción de la institucionalidad participativa creada bajo la firma de los acuerdos de paz o algunas iniciativas puntuales de los alcaldes, los autores reconocen un proceso de centralización y pérdida de peso de la escala local en la arquitectura institucional de la participación. Esta tendencia es paradójica si se tiene en cuenta que buena parte tanto de los mecanismos de participación directa como de las movilizaciones han tenido como eje estructurante asuntos relacionados con el ordenamiento territorial o el medio ambiente. Es tal vez dicente de las tensiones que identifican los autores en un modelo de desarrollo promovido por el Estado desde el nivel central, donde la firma de contratos con empresas nacionales y multinacionales o de acuerdos comerciales limitan ampliamente la influencia que pueda tener la ciudadanía en el territorio en relación con su propio proyecto político y económico. No sorprende, en este contexto, que la llegada de la promoción de la

participación sea enfocada en informar sin apertura hacia la real incidencia en las decisiones. Desde esta perspectiva, la inclusión en el texto de un análisis de la consulta previa es trascendental. Aunque para los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes la consulta no es solo un mecanismo de participación sino un derecho fundamental estrechamente ligado a la autodeterminación, las dificultades reseñadas por los autores en términos de incidencia y asimetría en el diálogo, expresan esta contradicción más profunda del modelo de desarrollo y del papel del nivel local.

El texto que sigue a continuación es una invitación que Foro Nacional por Colombia nos hace a los colombianos y colombianas, y a quienes en cualquier lugar de América Latina y del mundo se interesan por una democracia de calidad, para comprender el ejercicio práctico de ese derecho, las barreras a las que se enfrenta pero también las oportunidades que se abren, incluso en momentos de alta convulsión política. A todo el equipo de Foro, un agradecimiento en nombre de toda esta comunidad por su gran contribución.

ANA CAROLINA GONZÁLEZ
Oficial de Programa – Región Andina
Fundación Ford



INTRODUCCIÓN

En 2003, la Fundación Corona publicó el libro *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, de nuestra autoría, que recoge los resultados del primer estudio sistemático sobre el tema realizado en el país. En ese libro analizamos el contexto, los antecedentes, los diseños institucionales y la trayectoria de la participación desde mediados de la década del ochenta hasta el cambio de siglo, un periodo de singular importancia para el desarrollo de la democracia participativa en Colombia, asociada en primera instancia a la descentralización del Estado colombiano y, posteriormente, a la expedición de la Constitución de 1991. El análisis centra su atención en los dos tipos de factores que estructuraron los procesos de intervención ciudadana en el escenario público: de un lado, los entornos sociales y políticos de la participación, en los que juegan un rol central las acciones del Estado y de los gobiernos para promover su ejercicio en diferentes ámbitos de la vida colectiva, tanto a nivel nacional como territorial; de otro, la forma como los distintos actores de la sociedad colombiana hicieron uso de la institucionalidad participativa, sus objetivos, motivaciones y recursos, así como los efectos de su acción en la gestión pública y en la vida social.

El libro hace una lectura de la participación como parte de un proceso de apertura democrática que, sin duda, generó altas expectativas en la población colombiana. En un contexto de crisis de legitimidad del sistema y del régimen político, la participación constituyó en ese momento una luz de esperanza, especialmente para quienes habían sido excluidos de manera sistemática de las esferas de decisión pública. Esas expectativas, que en un comienzo encontraron eco en algunos procesos de participación, por ejemplo, la planeación y el diseño de políticas públicas, el control social y el presupuesto participativo, se vieron sin embargo frustradas una década después por el regular

desempeño de los dispositivos institucionales de participación (mecanismos y espacios) para garantizar la incidencia ciudadana en las decisiones públicas y ofrecer soluciones a los problemas y demandas de la población.

La explicación de ese resultado tuvo que ver con la combinación de varios factores: de un lado, las fallas en el diseño de la institucionalidad participativa: espacios creados principalmente para la información y la consulta, no para la concertación y la decisión; además, sin articulación orgánica entre ellos; de otro, la escasa voluntad de las autoridades públicas para otorgar a la participación el valor y el alcance que debería tener como herramienta de democratización de la gestión pública; y, por último, el desempeño de algunos de los líderes que accedieron a los espacios de participación en representación de sectores organizados de la sociedad, entre los cuales destacan el autoritarismo en el manejo de relaciones con su base social, la burocratización de los espacios de participación, la polimembresía y su cooptación por redes clientelistas.

Esto llevó a varios sectores de la población a buscar modos alternativos de relación con las autoridades públicas, a través de canales informales, no necesariamente permanentes ni reglamentados por normas nacionales y locales, así como de iniciativas de movilización y de protesta que adquirieron fuerza en la segunda mitad de los años noventa del siglo pasado por su mayor eficacia en la solución de las reivindicaciones de sus promotores. Se inició una nueva fase de la participación en la que las lógicas de movilización social dominaron el panorama de las relaciones entre la sociedad y el Estado, sin que ello negara la permanencia y el funcionamiento de la amplia infraestructura institucional de la participación creada durante ese periodo.

Quince años después, la Fundación Ford apoyó a Foro Nacional por Colombia para realizar un nuevo estudio sobre la materia, que abarca el periodo 2003-2018, en el marco del proyecto “Conflictos socioambientales, participación ciudadana y construcción de paz en Colombia”. Los resultados de ese estudio, realizado por un equipo de Investigación de Foro con el apoyo de otras personas y entidades que asumieron la ejecución de algunas tareas, dieron contenido al nuevo libro que el lector tiene en sus manos. 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? Pasaron, sin duda, muchas

cosas, en un contexto de cambio económico, social y político del país. Esperamos que el libro aporte pistas para responder ese complicado interrogante.

Como ocurrió con el libro anterior, la elaboración del estudio se apoyó en un principio de pluralismo metodológico: combinación de varias estrategias de investigación con el fin de abordar el objeto de análisis desde distintas ópticas y tener una lectura integral del mismo. En primer lugar, se realizó un barrido sistemático de documentación de entidades estatales del orden nacional para conocer sus formas de aproximación conceptual, metodológica y práctica a la participación, especialmente desde la lógica de su promoción y apoyo. No fue una tarea fácil, pero al final permitió el acopio de más de quinientas piezas (documentos de política, cartillas pedagógicas, instructivos internos, normas, etc.), de las cuales fueron seleccionadas 123 que sirvieron de base para el análisis, especialmente en los capítulos 3 y 4 del libro.

Una segunda estrategia fue la realización de una encuesta de percepción y prácticas ciudadanas sobre participación en Colombia. La encuesta, de carácter nacional, tomó como universo la población urbana mayor de 18 años en todo el país. La muestra de 2200 personas fue seleccionada teniendo en cuenta el tamaño del municipio, y es estadísticamente representativa a nivel nacional, de Bogotá y por tamaño de municipios. Un anexo con el detalle técnico de la encuesta y sus resultados (frecuencias simples) aparece al final del libro. El diseño muestral, la recolección de información y el procesamiento básico de los datos estuvo a cargo de la firma Cifras & Conceptos.

El trabajo documental y de encuesta fue complementado con el acopio de información primaria de carácter cualitativo. Para ese efecto fueron realizadas 81 entrevistas a funcionarios(as) públicos del nivel nacional y territorial, autoridades locales y expertos(as), así como 14 grupos focales a líderes y lideresas sociales y a funcionarios(as) del Estado. Otra fuente de información fue la documentación de casos sobre temas diferentes en varias regiones del país, que brindaron un panorama de experiencias rico en diversidad de protagonistas, procesos y resultados. Fueron analizadas las experiencias de participación en las cuatro principales ciudades del país. Ese ejercicio estuvo a cargo de profesionales de Foro en sus sedes de Bogotá, Cali y Barranquilla, y de Yulieth Carvajal, docente universitaria y experta en temas de participación, en el caso de Medellín.

Otros casos documentados fueron: a) Las Mesas Ambientales en Antioquia, a cargo de la Corporación Conciudadanía; b) la experiencia de control social a la gestión en municipios del norte del Cauca y Jamundí, realizado por el Capítulo Suroccidente de Foro, en Cali; c) Planeación participativa en el Departamento del Meta, a cargo de la

Corporación para el Desarrollo Regional, Corsocial ; d) Las consultas populares en el sector extractivo, análisis realizado por la Presidencia de Foro y el Capítulo Región Central; y e) Formulación participativa de normas sobre participación ciudadana, estudio a cargo de la Presidencia de Foro y el Capítulo Región Central. Estos estudios serán entregados en una publicación digital junto con este libro.

La información fue complementada con los resultados de la experiencia de Foro en múltiples procesos de investigación, intervención y asesoría a líderes(as) sociales y a autoridades públicas en temas de participación ciudadana (fortalecimiento de actores, diseños institucionales, formulación de proyectos normativos y de política pública, construcción de pactos de gobernanza) ejecutados en los últimos quince años.

Dada la magnitud del trabajo realizado y de sus resultados, el libro ha sido organizado en tres tomos; el primero de ellos contiene un capítulo sobre el enfoque conceptual del estudio, uno de contexto político, centrado en el análisis de aspectos relevantes de los gobiernos de los presidentes Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, y cuatro capítulos dedicados al análisis del entorno de la participación en temas de desarrollos normativos (capítulo 3), de política pública, tanto a nivel nacional (capítulo 4) como municipal (capítulo 5), y del clima de respeto a derechos libertades y garantías para el ejercicio de la participación (capítulo 6).

El segundo tomo examina el rol de los actores sociales y el uso que han hecho de las instituciones participativas establecidas en el país en las últimas tres décadas. Los capítulos 7 y 8 se refieren a los mecanismos de participación directa y la consulta previa, respectivamente. Luego, el capítulo 9 se enfoca en el análisis de los actores de la participación, para luego examinar los procesos de planeación y presupuesto participativo (capítulo 10) y de control social (capítulo 11) desde la óptica de su diseño, su desarrollo y algunos de sus resultados.

El tomo 3 incluye las que son consideradas como dos novedades en el trayecto recorrido por la participación en el período de estudio: la movilización y la protesta social (capítulo 12) y la democracia digital (capítulo 13). El último capítulo se refiere a los principales efectos de la participación sobre la gestión pública y sobre el tejido social, en los últimos quince años. El libro se cierra con un capítulo de conclusiones que recoge e interpreta los principales hallazgos del estudio. Como complemento, se incluye un anexo metodológico sobre la encuesta de participación, realizada en 2018, así como los casos documentados para la investigación (en anexo digital).

La realización de este estudio y la redacción del libro no habrían sido posibles sin el concurso de la Fundación Ford, entidad que generosamente apoyó a Foro en su factura.

Nuestro reconocimiento a la confianza depositada por la Fundación en Foro y nuestra voz de agradecimiento, a nombre del equipo de investigación y del conjunto de la Fundación, para el Director de la Oficina en Bogotá, Javier Ciurlizza, y para Ana Carolina González, Oficial de Programa de la Oficina y permanente interlocutora nuestra en la ejecución de este proyecto. Nuestro agradecimiento va también dirigido a Sarita Ruiz Morato y a otras personas de la Fundación Ford, quienes siempre estuvieron prestas a responder nuestras preguntas y a ayudarnos a tomar decisiones importantes para el buen desarrollo del proyecto.

Muchas personas tuvieron que ver con la posibilidad de realizar este sueño de Foro de seguir contribuyendo a la construcción de conocimiento sobre la trayectoria de la participación en Colombia. Queremos mencionar de manera especial a las autoridades y los servidores públicos de las entidades nacionales y territoriales que contribuyeron con documentos, entrevistas, reuniones de trabajo y otras actividades que nos permitieron un rico acopio de información sobre la manera como el Estado y los gobiernos han manejado la participación en el campo de sus competencias. De igual forma, hacemos un reconocimiento a más de un centenar de líderes sociales y de expertos que aceptaron otorgarnos parte de su tiempo para brindarnos su punto de vista y testimoniar sus vivencias en materia de participación. La información aportada por ellos fue de enorme valor y permitió conocer dimensiones de los procesos participativos a las que de otra manera no habríamos podido acceder.

Por supuesto, las personas y entidades que llevaron a cabo la documentación de casos específicos no pueden quedar por fuera de este reconocimiento. Ese trabajo fue muy valioso para conocer experiencias regionales sobre temas de diferente índole que aportaron información de primera mano y alimentaron la reflexión del equipo que redactó este libro. Esa, entre otras, fue la principal razón que nos llevó a la decisión de publicar esos informes.

Para Foro este fue un proyecto de importancia estratégica. Las distintas instancias de la Fundación, programáticas, administrativas y de apoyo operativo trabajaron articuladamente para sacar adelante este estudio. Especial reconocimiento debe hacerse a los Capítulos Regionales, sus directores(as) y sus equipos, los cuales aportaron a la documentación de casos. El Capítulo Región Central de la Fundación merece una mención específica, pues cinco de sus miembros, entre ellos la directora del Capítulo, encargada de coordinar el estudio, intervinieron directamente en la redacción de los capítulos del libro. Muchas personas que trabajaron en Foro aportaron su grano de arena, algunas de las cuales ya no hacen parte de la institución. Nuestro agradecimiento para ellas, en

particular a María Teresa Muñoz, Diana Roa, Jenny Carolina Cortés, Luis Felipe Jiménez, Juan Sebastián Simbaqueba, Carla Daniela Cortés, Natalia Osorio y María Alejandra López. Varios estudiantes universitarios que hicieron su pasantía en Foro en los dos últimos años también contribuyeron al estudio en tareas específicas de búsqueda y procesamiento de información. Todos ellos hacen parte de este resultado y a todos ellos les damos las gracias por su aporte.

En la introducción del libro publicado en 2003, afirmamos:

“Si lo que aquí está escrito logra sensibilizar a hombres y mujeres de todas las condiciones sobre el valor de la democracia como forma de organización del Estado y de la participación como principio de organización de nuestra existencia colectiva, estamos seguros de haber cumplido el cometido más importante de este esfuerzo” (Velásquez y González, 2003, p. 41).

Esa afirmación mantiene su validez en la actualidad y la reiteramos como propósito último del aporte que Foro quiere hacer con este libro. Lo decimos en un contexto social y político diferente al de hace tres lustros, marcado por hechos trascendentales para el presente y el futuro del país y sus gentes: la firma y la implementación del Acuerdo con las FARC para la terminación del conflicto armado; la movilización creciente de la ciudadanía, hoy reflejada en el paro nacional del 21 de noviembre de 2019; el dominio de un proyecto político conservador y autoritario que quiere mantener a toda costa las riendas del Estado; y, por último la emergencia de una masa crítica de ciudadanos, organizaciones, redes y plataformas sociales y políticas que quieren el cambio democrático en Colombia como condición para eliminar la brecha social y asegurar a las nuevas generaciones un país en paz. Esa sigue siendo nuestra utopía como institución y no ahorraremos ningún esfuerzo para avanzar hacia ella, pues la imaginamos posible.

FABIO E. VELÁSQUEZ C.

Presidente Ejecutivo de Foro Nacional por Colombia

ESPERANZA GONZÁLEZ R.

Directora del Capítulo Región Central de Foro

CAPÍTULO 1

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ELEMENTOS DE ENFOQUE

Como prácticamente todos los conceptos en las ciencias sociales, el de participación ciudadana entraña una amplia polisemia que tiene efectos en el análisis de los procesos participativos y en su desarrollo práctico. Para el análisis que se ofrece en las siguientes páginas la participación ciudadana es entendida como la intervención de sujetos individuales y/o colectivos¹ en el escenario público² que, en función de sus intereses y derechos³, buscan acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones



- ¹ Las teorías de corte liberal ponen el énfasis en la participación como acción de sujetos individuales, quienes de manera autónoma y siguiendo los dictados de su conciencia deciden participar para obtener un beneficio particular. Por su parte, los enfoques inspirados por las teorías de los movimientos sociales (incluido el paradigma marxista) miran la participación como intervención de sujetos colectivos, es decir de grupos, clases, organizaciones, comunidades, redes con identidad e intereses compartidos, que buscan un beneficio de carácter particular (de utilidad para el grupo que participa) o global (beneficio que trasciende el interés del grupo que participa).
- ² Se trata de un espacio público societal o no estatal, como lo denominan Bresser y Cunill (1998), cuyo significado se asocia estrechamente a la noción de esfera pública propuesta por Habermas (1995, citado por Santos y Avritzer, 2002), que la considera como un espacio en el cual diferentes actores, en especial los “excluidos” (mujeres, minorías étnicas y sexuales, trabajadores, etc.) ponen de presente la condición de desigualdad que opera en la esfera privada y la cuestionan a través de mecanismos de deliberación societaria que permiten construir acuerdos basados en una discusión racional. La esfera pública supone y reconoce la pluralidad de las formas de vida existentes en las sociedades contemporáneas y convierte a la participación en una práctica esencialmente política. Este rasgo de la participación no aparece en los enfoques liberales que, al centrar la atención en las decisiones y los intereses individuales, despoja a la participación de su sentido político y la convierte en un asunto de la vida privada.
- ³ La participación es vista cada vez más como un derecho para la obtención de otros derechos (Dagnino, 2006) Como tal, otorga a sus portadores un conjunto de atribuciones y prerrogativas comunes a todos los derechos, definidas en la doctrina de los Derechos Humanos. Además, obliga al Estado a garantizar las condiciones para su ejercicio pleno por parte de los sujetos de derecho.

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 públicas (oposición)⁴. Dicha intervención, en cualquiera de los sentidos mencionados, puede tener lugar por vías institucionales o a través de la movilización social.

El concepto de *intervención* debe ser entendido como “agencia”, es decir, como una acción intencionada, basada en la decisión del sujeto, que busca producir un efecto determinado. En tal sentido, la participación tiene un componente teleológico que obliga a entender el sentido que los sujetos le dan a su acción, más allá de las circunstancias de su entorno, que favorecen o limitan su alcance, y de los intereses que soportan la decisión de actuar. Este concepto de participación contrasta con la noción derivada de las teorías funcionalistas de la modernización y la marginalidad que la entienden como la incorporación de los marginados a los beneficios (económicos, políticos y culturales) que brindan las sociedades modernas (no tradicionales). Esta es una noción que se ocupa solamente de un segmento de la sociedad (los marginados) y se basa en la idea de sujetos pasivos que reciben beneficios del Estado y no de sujetos activos que inciden en las decisiones públicas⁵.

Esta noción surge no solo de la observación de una amplia gama de experiencias participativas en diferentes países del mundo, sino de un debate sobre el presente y el futuro de la democracia, que ha sido objeto de una amplia literatura que incluye, entre otros, los trabajos de Dahl (1956) sobre el pluralismo político, el aporte del comunitarismo (Pateman, 1970), las reflexiones de Bobbio (1986) sobre el futuro de la democracia, el análisis de modelos de democracia de Held (1987) y las contribuciones de los teóricos de la democracia deliberativa (Bohman, 1996; Habermas, 1999) y agonística (Mouffe, 2003).



⁴ Esos propósitos quedan resumidos en la idea más general de que la participación es un proceso “en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política” (Velásquez, 1986, p. 22). Ferrero y Hoehn (2014) ofrecen una definición que camina en la misma dirección de la aquí propuesta: “Esta participación ciudadana dice relación con la acción de ciudadanos comunes y ordinarios, que no pertenecen a las elites políticas, actuando individualmente o como parte de organizaciones de la sociedad civil, dirigida a tener acceso e incidir en las decisiones sobre los asuntos públicos de manera independiente y autónoma, es decir, sin formar parte de partidos políticos ni ser funcionarios de la administración pública” (p. 3). Compartimos igualmente la definición de Nuria Cunill (1991): “la participación ciudadana se refiere a la intervención de particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales” (p. 56).

⁵ Una discusión de este asunto puede verse en Velásquez y González (2003, pp. 57 y siguientes).

Este debate, aún no acabado, es sintetizado de manera magistral por Santos y Avritzer en la introducción al libro *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, del primero de ellos (Santos, 2002). En ese texto, los autores se refieren a los dos modelos que cubren el debate contemporáneo sobre la democracia, el hegemónico y el contrahegemónico. El primero de ellos se nutre de la herencia del pensamiento liberal que otorga relevancia a asuntos como el predominio de las reglas y las instituciones, la ciudadanía de baja intensidad, la competencia entre élites por el favor del electorado, los procedimientos para la elección de representantes y la participación política, entendida como la elección de estos últimos para cargos de responsabilidad pública. Sobre estas premisas se consolidó el modelo de democracia representativa que se impuso casi como paradigma único de organización política en los dos últimos siglos.

El modelo de democracia liberal comenzó a mostrar signos de fatiga en la segunda mitad del siglo XX, cuando, en un contexto de tamaño, complejidad y diversidad crecientes de las sociedades modernas, ganaron terreno fenómenos como el predominio de las formas sobre los contenidos sustantivos del ejercicio democrático⁶; el peso notorio de las burocracias en la toma de decisiones, en detrimento de una gestión participativa de los asuntos públicos⁷; la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones representativas, cada vez menos capaces de expresar la diversidad social; la consecuente apatía de la ciudadanía para hacerse presente en el escenario político y la distancia cada vez más visible entre representantes y representados, reflejada en la aguda crisis de credibilidad de los partidos y movimientos políticos⁸. En suma, como lo señala Font (2001), las sociedades



⁶ Este fenómeno es herencia del planteamiento de Joseph Schumpeter (1983), según el cual la democracia debe ser entendida como un conjunto de procedimientos para que el ciudadano elija a quienes van a tomar decisiones en su nombre. Así, el proceso democrático no es otra cosa que un arreglo institucional para llegar a las decisiones políticas y administrativas. La democracia deja de ser un sistema de toma de decisiones para garantizar el bien común (democracia sustantiva) y se convierte en un conjunto de reglas que rigen el proceso electoral (democracia procedimental).

⁷ Para Weber (1968), en las democracias modernas los ciudadanos pierden el control sobre las decisiones económicas y políticas, el cual pasa a manos de las organizaciones burocráticas, cuya influencia creciente las convierte en un actor central, especialmente en los llamados “estados de bienestar”, pues son las encargadas de asegurar que el Estado cumpla su función redistributiva y de satisfacción de las necesidades de la población.

⁸ Entre otras cosas, la incorporación de nuevos temas al universo político (medio ambiente, derechos humanos, por ejemplo), hace cada vez más complejo y difuso el papel intermediador de los partidos (Font, 2001), pues tienen dificultad para incorporarlos en su narrativa y en su agenda política. El tema de la participación ciudadana es uno de ellos, por lo menos en la mayoría de los países de América Latina, donde las lógicas clientelistas y/o populistas han sido dominantes y antagónicas de la participación ciudadana.

modernas se encuentran ante una “crisis” generada por cambios en los ciudadanos y en la política y que supone ante todo nuevos retos y oportunidades, que deben y pueden ser implementadas con una mayor implicación de la ciudadanía en las decisiones públicas⁹.

Los déficits del modelo hegemónico¹⁰ abrieron la puerta a una discusión sobre paradigmas alternativos, estimulada además por la aparición de nuevos actores y nuevos escenarios que hicieron más notoria la crisis de la democracia liberal y propiciaron el avance del modelo contrahegemónico de democracia participativa. Este nuevo concepto partió de premisas diferentes: el reconocimiento de la diversidad social y cultural de las sociedades modernas (la demodiversidad)¹¹; el rechazo a toda forma única y universal de organización social; el carácter socio-histórico de las instituciones políticas, configuradas según factores de tiempo, espacio y cultura; la indeterminación de las dinámicas sociales y políticas, lo que abre la posibilidad a que los esquemas democráticos cambien y se re-creen continuamente; y, sobre todo, el papel más activo y determinante de los ciudadanos, sus organizaciones y sus movimientos¹² en la toma de decisiones públicas y en la re-significación de la política¹³.



⁹ Rosanvallon (2007) interpreta esta crisis en lo fundamental como una crisis de desconfianza ciudadana en el sistema político. La crisis tiene raíces institucionales, pero se ve reflejada en la actitud y el comportamiento de los individuos frente a las instituciones políticas. La brecha entre estas últimas y la sociedad configura lo que el autor llama la “impolítica”. Rosanvallon asegura, como lo hizo Bobbio unas décadas atrás, que la democracia (liberal) es una promesa incumplida que ha producido enormes dosis de desconfianza en el seno de la ciudadanía. La de hoy es una sociedad de la desconfianza interindividual que ha llevado a la búsqueda de un contrapoder que significa poder de control ciudadano, formas de obstrucción (poder de rechazo) y la constitución de los(as) ciudadanos(as) como jueces.

¹⁰ Se trata de déficits que persisten. En un trabajo reciente, Castells (2017) los describe así: “Pero aún hay una crisis más profunda, que tiene consecuencias devastadoras sobre la (in)capacidad de tratar las múltiples crisis que envenenan nuestras vidas: la ruptura de la relación entre gobernantes y gobernados. La desconfianza en las instituciones, en casi todo el mundo, deslegitima la representación política y, por tanto, nos deja huérfanos de un cobijo que nos proteja en nombre del interés común. No es una cuestión de opciones políticas, de derecha o izquierda. La ruptura es más profunda, tanto a nivel emocional como cognitivo. Se trata del colapso gradual de un modelo político de representación y gobernanza: la democracia liberal que se había consolidado contra los Estados autoritarios y el arbitrario institucional a través de lágrimas, sudor y sangre en los dos últimos siglos” (pp. 11 y 12).

¹¹ La teoría de la democracia agonística, de Chantal Mouffe (2003) parte del mismo supuesto y propone la tesis de que en medio de esa diversidad, no solo existen múltiples identidades, sino que es necesario que los actores que son sus portadores se reconozcan como adversarios (democracia agonística) y no como enemigos (democracia antagonista). Una sociedad plural abarca una multiplicidad de voces y la complejidad de la estructura de poder que implica esa red de diferencias.

¹² Bacqué, Rey y Sintomer (2005) destacan, a escala mundial, el rol de los movimientos anti-globalización y la influencia de las ONG en la toma de decisiones, y, en América Latina, las luchas por la democratización en los años setenta y ochenta del siglo pasado.

¹³ Seguimos el planteamiento de Escobar, Álvarez y Dagnino (2001), según el cual la política es un campo de disputa en torno a la significación cultural de las prácticas sociales, en el cual los movimientos

Uno de los elementos más relevantes de este debate hacia la construcción de paradigmas alternativos es la inclusión de la perspectiva de género en la comprensión del espacio público, la ciudadanía y el carácter plural e incluyente de la democracia¹⁴. Como señala Segato (2016) el proceso de formación del Estado tiene ADN masculino, lo que trae implicaciones sobre la relación entre el espacio público y el doméstico. En el primero se gestan los intereses con valor universal, mientras el segundo es residual y desprovisto de valor político. Así, la discusión de la participación ciudadana entabla un vínculo con la categoría de género, puesto que hace manifiesto el carácter excluyente del ámbito público. El enfoque de género busca romper esa lectura esencialista del espacio público, planteando un enfoque antiesencialista para la comprensión de las relaciones basadas en la diferencia sexual.

En esa lógica se ubica el trabajo de Chantal Mouffe (1999), quien propone un proyecto político de democracia radical y plural que invita a explorar el terreno de lo público como un escenario de conflicto en el cual se reconoce la diversidad, pero a la vez se construyen consensos. Según ella, para transitar del antagonismo al agonismo, es decir, constituir escenarios políticos que transformen la relación amigo/enemigo en una relación nosotros/ellos, se requiere el reconocimiento del oponente como un actor legítimo de la democracia; es decir, asumirlo como adversario:

“Por cierto que la democracia no puede sobrevivir sin ciertas formas de consenso –que han de apoyarse en la adhesión a los valores ético-políticos que constituyen sus principios de legitimidad y en las instituciones en que se inscriben–, pero también debe permitir que el conflicto se exprese, y eso requiere la constitución de identidades colectivas en torno a posiciones bien diferenciadas.” (Mouffe, 1999, p. 8)



sociales contribuyen a ampliar el sentido de la política en la medida en que intentan transformar las prácticas dominantes y permiten la inclusión de los excluidos en la política. Se trata de nuevos actores que entran en la disputa por el significado de la democracia.

¹⁴ Este planteamiento parte de la premisa de que la subordinación de lo femenino a lo masculino hace parte de una estructura de relaciones de poder (Segato, 2016). Desde esa perspectiva, una categoría biológica y en apariencia natural, que se utiliza para justificar discriminaciones y desigualdades, no es más que una construcción social de la diferencia sexual. En consecuencia, se supone una unidad constituida en el mundo moderno, y quien represente otras formas de ser y estar en el mundo implica un problema; la otredad es negada.

Esto implica un cambio de perspectiva frente a la construcción de identidades y hace avanzar la concepción antiesencialista de la ciudadanía, en este caso de la categoría mujer u hombre, proponiendo que las identidades son “posiciones de sujeto”, denotando la indeterminación como una calidad de las subjetividades. A partir de este supuesto la identidad se comprende desde la multiplicidad y variabilidad (no la permanencia), en la cual en algunas relaciones se puede ser dominante y en otras ocasiones subordinado. Lo novedoso de este planteamiento es la afirmación de las diversas formas de ciudadanía, que se constituyen como principio articulador de las diferentes posiciones de sujeto, con apertura a la pluralidad y la libertad individual¹⁵. La ciudadanía radical acoge los principios ético-políticos de la democracia moderna, que pueden interpretarse de distintas maneras. Es relevante entender que “el objetivo de una política democrática, por tanto, no es erradicar el poder, sino multiplicar los espacios en los que las relaciones de poder estarán abiertas a la contestación democrática” (Mouffe, 1999, p.14).

Un rasgo central de la democracia participativa es que centra su foco en la participación ciudadana sin contraponerla a la representación política. Se supone que las dos son lógicas complementarias que mediante su articulación mejoran la calidad de la toma de decisiones y del sistema democrático en su conjunto. Esto es posible gracias a que la participación abre la puerta a la intervención de una amplia gama de actores en diferentes escenarios de toma de decisiones¹⁶. Algunas de estas dejan de ser monopolio de los representantes políticos, así estos sigan teniendo un lugar importante en la vida colectiva, pues resultan de la interacción de diferentes actores con el Estado, cuyo propósito es asegurar que las decisiones que los afectan reflejen sus respectivos intereses¹⁷.



¹⁵ Mouffe retoma el debate sobre la concepción binaria del mundo y propone que la distinción de estos espacios debe seguir existiendo, pero debe ser constituida de otra forma. Explica que “la distinción no corresponde a esferas discretas, separadas; cada situación es un encuentro entre lo «privado» y lo «público», [...]. Los deseos, decisiones y opciones son privados porque son responsabilidad de cada individuo, pero las realizaciones de tales deseos, decisiones y opciones son públicas, porque tienen que restringirse dentro de condiciones especificadas por una comprensión específica de los principios ético-políticos del régimen que provee la ‘gramática’ de la conducta de los ciudadanos” (p. 88).

¹⁶ Asambleas locales, referendos, consultas populares, consejos de barrio, fondos barriales para inversiones de proximidad, presupuestos participativos, jurados ciudadanos, consejos y comisiones consultivas, planeación participativa, representación de usuarios en los servicios públicos, mesas de trabajo, además de los espacios de movilización y protesta social.

¹⁷ Rosanvallon (2007) acuña el término “contrademocracia” para denominar los nuevos esquemas democráticos que incluye los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, la que implica una mayor implicación ciudadana en los asuntos públicos y la multiplicación de formas no convencionales de participación política.

No existe un formato único de desarrollo de las prácticas participativas. Estas son heterogéneas en tanto responden a múltiples formas de interacción social y política, lo que permite la construcción de tipologías para su análisis. Una de las primeras y más conocidas es la “escalera de la participación”, propuesta por Sherry Arnstein (1969), quien distingue ocho categorías de acuerdo con el alcance de la incidencia ciudadana en las decisiones públicas:

- **Manipulación:** es una forma de instrumentalización de ciudadanos, convocados por las autoridades públicas para que hagan presencia en escenarios a los que son invitados como objetos “decorativos”, en el marco de una estrategia de relaciones públicas de las autoridades.
- **Terapia:** es la participación convertida en medio para que algunos sectores sociales –especialmente aquellos que han sido política y socialmente excluidos- expresen sus molestias y se desahoguen frente a las autoridades públicas a fin de que eliminen sus formas de “desadaptación social”.
- **Información:** En este caso, las autoridades públicas brindan información sobre un asunto específico a grupos de ciudadanos a través de diferentes canales, para que estos conozcan procesos o decisiones públicas, sin que haya posibilidad de respuesta o réplica de los beneficiarios de la información.
- **Consulta:** Los ciudadanos son invitados a opinar sobre un aspecto de su interés, sin que necesariamente esa opinión sea tenida en cuenta para la toma de decisiones.
- **Apaciguamiento:** es una forma de participación en la que la ciudadanía puede tener algún nivel de influencia a través de su intervención en comisiones o justas asesoras en las que no necesariamente son mayoría, las cuales se mantienen siempre bajo el control de las autoridades públicas, de modo que estas puedan mantener el poder de decisión.
- **Colaboración:** en este caso, la ciudadanía y las autoridades públicas definen reglas de juego de una relación de cooperación para la toma de decisiones a través de espacios compartidos de formulación de propuestas y toma de decisiones, aunque estas últimas siguen siendo competencia de las autoridades y de los órganos de representación política.
- **Poder delegado:** Este tipo de participación implica una capacidad de los ciudadanos y ciudadanas de intervenir en las decisiones finales acerca de asuntos específicos que les afectan. Incluye un poder de veto de los ciudadanos ante decisiones que no encajan en sus intereses.

- **Control ciudadano:** Es el nivel más alto de la escala, en el que los ciudadanos controlan recursos, e instrumentos de gestión, así como el poder de decisión. Tienen a su cargo la gestión de un proceso o proyecto. Es una forma de autogestión ciudadana de su propio desarrollo.

Bacqué, Rey y Sintomer (2005) sugieren otras formas de clasificación. Una de ellas diferencia las experiencias de participación según el tipo de participantes y la forma como asumen su rol frente al interlocutor estatal. Estos pueden ser: i) sectores organizados que agencian sus intereses ante el Estado en una lógica neocorporativa que complementa las formas individuales de democracia representativa; o ii) ciudadanos organizados que operan como grupos de interés (*stakeholders*) para el desarrollo de políticas públicas; o iii) ciudadanos no organizados que se movilizan en torno a una cuestión de interés compartido a través de reuniones, asambleas, mesas de trabajo, etc.; o iv) representantes de diferentes sectores sociales que confluyen en un escenario de deliberación (comités, consejos, etc.) para llegar a acuerdos sobre un asunto determinado; o ciudadanos que utilizan a título individual un mecanismo de participación directa (referendo, consulta, plebiscito, etc.) para tomar una decisión colectiva, generalmente a través del voto.

Otra clasificación propuesta por esos autores toma como referencia la “intensidad” de la participación, caso en el cual podría hablarse de prácticas de información, consulta, conciliación, delegación de poder o de control ciudadano¹⁸. Una tercera clasificación, sugerida por Bacqué, Rey y Sintomer, distingue las experiencias de participación según su origen: algunas surgen de la iniciativa y la movilización de la sociedad civil (*bottom up*) mientras que otras provienen de la oferta estatal y/o de agentes externos (*top down*), y otras resultan de una combinación de ambas vías. O también aquella que toma en cuenta la temporalidad de los dispositivos (permanentes o transitorios) o la escala territorial de la participación (microlocal, local, regional, nacional).

Archon Fung y Erik Wright (2003) proponen otra tipología a través del concepto de “minipúblicos”. Estos son microescenarios de deliberación en los que los participantes pretenden reformas que incluyan sus propuestas. Pueden ser diferenciados según su alcance: foros educativos, paneles consultivos de participación, colaboración participativa para la solución de problemas, o gobierno democrático participativo. Para Fung y



¹⁸ Velásquez y González (2003) proponen una clasificación similar tomando como variable de referencia el “alcance” de la participación. Hablan de información, consulta, iniciativa, concertación, decisión, gestión y vigilancia o control social.

Wright, un foro educativo es aquel en el que los participantes deliberan e intercambian opiniones sobre asuntos públicos específicos. Siendo abiertos a la participación voluntaria, son espacios incluyentes, en los que circulan diferentes puntos de vista que son conocidos y escuchados, así como información que, de otra manera, no sería accesible a los participantes.

Los minipúblicos pueden ser también escenarios de consulta de las preferencias ciudadanas por parte de los gobiernos para alimentar el diseño de políticas públicas. En este caso, el valor reside no solo en el intercambio entre ciudadanos sobre temas específicos, sino en el encuentro con las autoridades para que estas conozcan las preferencias sociales y las tomen como elementos de juicio en la toma de decisiones.

El tercer tipo de minipúblico es el de colaboración participativa para la solución de problemas. En este caso, la interacción Estado-sociedad apunta a la búsqueda conjunta de soluciones a problemas sentidos de la población. Supone confianza entre las partes, la convicción de que esos problemas solo se pueden resolver conjuntamente y una cierta capacidad creativa para el diseño de soluciones. Finalmente, el último escenario es el del gobierno participativo con poder de decisión (GPPD). Aquí la voz ciudadana es incidente, es decir, logra afectar los contenidos de las decisiones tomadas por los agentes estatales. En la medida en que puede incorporar a ciudadanos tradicionalmente excluidos de las decisiones, el gobierno democrático participativo contiene un principio de equidad en la legislación y la formulación de políticas¹⁹.

Velásquez (2005) proponen una tipología adicional de las prácticas participativas, que resulta del cruce de la caracterización de los actores participantes y los rasgos de su entorno (cuadro 1.1). La existencia de un entorno político favorable²⁰ y de identidades



¹⁹ El gobierno participativo con poder de decisión busca transformar las instituciones de gobernanza del Estado a partir de la movilización democrática y deliberativa de las bases. Por lo tanto, estas experiencias reconstituyen la forma en que se realiza el proceso de toma de decisiones en el seno de las instituciones (Fung y Wright, 2003).

²⁰ Este concepto alude al conjunto de opciones que brinda un sistema social y político, en relación con las cuales los actores toman la decisión de participar en un escenario determinado. Entre tales opciones puede mencionarse el grado de apertura del régimen político a las demandas sociales y a la protesta ciudadana, el interés de las autoridades públicas de promover la participación a través de la inversión de recursos para la ejecución de planes y programas, la presencia o ausencia de grupos de apoyo a los actores participantes (terceros promotores), la capacidad del gobierno para ejecutar políticas públicas y la existencia de garantías para la participación en cualquiera de sus formas, y de un clima de respeto a los derechos y las libertades ciudadanas. Estos elementos alteran los costos y la “rentabilidad” de la participación, generando incentivos positivos o negativos a los actores participantes.

sociales sólidas²¹ da lugar a la participación sustantiva o efectiva, es decir, un tipo de acción a través de la cual los actores sociales y los agentes estatales acuerdan las acciones necesarias para satisfacer las demandas e iniciativas de los participantes y las autoridades públicas las ponen en marcha como parte de su gestión. Este tipo de participación opera generalmente a través de dispositivos de deliberación y concertación, así como de formas de cooperación para la acción, lo que produce valores agregados para todos los actores (modelo de suma positiva). Es una participación efectiva en tanto produce resultados concretos en términos de las propuestas de origen ciudadano²².

Cuando existe un ambiente político institucional favorable, las identidades colectivas se muestran débiles, la participación se vuelve formal y/o instrumental. La primera coloca el énfasis en las formas, en el cumplimiento de normas por sí mismas, no tanto



²¹ Un entorno favorable puede ser aprovechado por un actor o un conjunto de actores cuando estos cuentan con identidades sociales (individuales o colectivas) sólidas. Esta noción se refiere al grado de articulación/desarticulación, de homogeneidad/heterogeneidad de un actor internamente o de un conglomerado de actores y a la densidad del entramado de sus relaciones. En otras palabras, lo que algunos denominan el capital social (Putnam, 1994). Esto incluye aspectos como los niveles de organización de los participantes, los liderazgos, las redes de compromiso establecidas, los recursos (información, saber, logísticos, materiales, etc.), su capacidad como grupo para involucrarse en un proceso participativo, la confianza mutua, los repertorios de acción y las motivaciones que los llevan a participar. Estas últimas hacen referencia a las razones para cooperar que tienen los individuos y que los empujan a la acción. Aguiar (1991) distingue entre macro y micromotivaciones. Las primeras hacen referencia a “motivos para cooperar de carácter general socialmente compartidos que a menudo –aunque no necesariamente– no tienen en cuenta las consecuencias individuales de la cooperación” (p. 33). Tienen que ver con lo que se conoce como las normas sociales de cooperación que llevan a los individuos a sumarse a procesos colectivos porque creen que es conveniente hacerlo, independientemente de que obtengan algún beneficio. Las micromotivaciones aluden, por el contrario, a aquellos motivos por los cuales elegimos la cooperación en ciertas circunstancias en las que, por lo común, el cálculo de las consecuencias tiene un peso muy grande. Pueden ser de carácter egoísta o altruista, pero siempre están ligadas a una concepción instrumental de la participación en la que el peso de las consecuencias de la acción es decisivo para determinar si un individuo interviene o no en una acción colectiva.

Las identidades colectivas no necesariamente significan consenso para la acción. Por el contrario, pueden ser la base de tensiones y conflictos entre los actores, que son connaturales a los procesos participativos, ya que se trata de grupos de interés ligados a cosmovisiones y proyectos políticos diversos para cuyo trámite se requiere de reglas de juego que permitan la construcción de acuerdos y, en últimas, la toma de decisiones en materia de gestión pública.

²² La combinación perfecta entre entorno político favorable y actores con identidades fuertes difícilmente se encuentra en la realidad concreta. Como dicen Font, Blanco, Gomá y Jarque (2010), “no existe un mecanismo participativo perfecto, que reúna todas las características ideales. Tener participantes representativos, informados, que sean lo más numerosos posible y que salgan de la experiencia más predispuestos a participar que antes, todo ello por poco dinero y dando lugar a una resolución que tenga un fuerte impacto en la toma de decisiones final, es una cuadratura del círculo quizás excesiva” (p. 101).

en los contenidos de la participación (la reivindicación de derechos para mejorar la calidad de vida). La segunda surge de una relación utilitaria y asimétrica entre Estado y actores sociales, en la que el primero involucra a la población en la gestión local a fin de reducir costos de inversión o ganar legitimidad política sin que la población tenga un lugar importante en la toma de decisiones ni logre una participación efectiva que le permita obtener beneficios. En ambos casos, el Estado tiende a controlar el proceso e imprimirle la orientación que más le conviene.

CUADRO 1.1
TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

	ENTORNO POLÍTICO FAVORABLE	ENTORNO POLÍTICO DESFAVORABLE
Identidad social fuerte	Participación sustantiva	Participación reivindicativa y/o contestataria
Identidad social débil	Participación formal y/o instrumental	No participación (clientelismo/autoritarismo)

FUENTE: Velásquez (2005).

Un tercer tipo de participación es la reivindicativa y/o contestataria. Su característica más importante es la cooperación social para enfrentar al Estado en razón de sus decisiones de política o para presionarlo en torno a la consecución de bienes públicos. Esta modalidad supone una fuerte iniciativa social a través de dispositivos institucionales o de movilización²³, lo cual a su vez implica identidades sociales sólidas, y un régimen político cerrado a las demandas sociales. Puede concluir en formas de negociación y concertación, pero también en formas autoritarias de exclusión.

Finalmente, cuando el entorno político es desfavorable y las identidades sociales débiles, el resultado es la ausencia de entornos y de prácticas participativas, la desmovilización social en torno a bienes públicos y el desinterés del Estado por propiciar la participación ciudadana. En ese caso, se abre el camino a otras formas de relación entre la sociedad y el Estado: el clientelismo, el populismo, el autoritarismo, el asistencialismo, las formas tecnocráticas de gestión pública o una combinación de ellas.



²³ Más adelante se hará referencia a la institucionalización y la movilización como lógicas en las que se mueven las experiencias participativas.

Estas tipologías difícilmente son comparables pues atienden a variables diferentes. No se puede decir que una sea mejor que la otra, por lo menos desde el punto de vista analítico. Cada una ofrece una lectura desde su propio ángulo y, en esa medida, aporta a un análisis integral de la participación ciudadana. Lo que sí es cierto es que estas diferentes formas de participación convergen –en mayor o menor grado– en un triple propósito de carácter estructural (Bacqué, Rey y Sintomer, 2005): de un lado, mejorar la calidad de la gestión pública mediante la integración del saber popular y el uso de la participación como factores de modernización administrativa (transparencia, eficiencia, eficacia, pertinencia, etc.)²⁴. Una gestión cercana a los habitantes puede ser más eficaz y abre la posibilidad de generar capacidades ciudadanas para la formulación de propuestas, su ejecución y monitoreo²⁵. En este caso, los ciudadanos pueden actuar como consumidores, como interlocutores, como gestores de proyectos, como agentes de control de la acción pública o como parte en procesos de autogestión comunitaria²⁶.

De otro lado, fortalecer los lazos de sociabilidad para garantizar la atención a las demandas de bienes y servicios públicos y, de ese modo, reducir los niveles de pobreza y desigualdad social. La participación puede dar respuesta a la “cuestión social”, producto de la acumulación capitalista y la mundialización neoliberal que debilitan la cohesión social y excluyen a grupos enteros de los beneficios del crecimiento económico. La participación busca movilizar a los habitantes de un país o de un territorio local/regional para recrear lazos y abrir espacios de encuentro e intercambio que reemplazan antiguas formas de sociabilidad. Esta es una vía de empoderamiento ciudadano y de aprendizaje de los sectores excluidos que puede significar emancipación y acceso al poder de



²⁴ Según Filgueiras (2008), existe una estrecha relación entre el avance de los procesos democratizadores, el fortalecimiento de la capacidad de gestión pública y la mejora en la transparencia de los organismos gubernamentales en la esfera municipal. Ello exige, sin embargo, unas condiciones mínimas: de un lado, voluntad política, recursos financieros y capacidad de gestión municipal; de otro, un tejido asociativo local con capacidad de proponer, de ser autónomo con respecto al gobierno y de autorregularse.

²⁵ Existe en ese sentido una relación entre descentralización político-administrativa, gestión local y participación ciudadana. Font et al. (2010) aluden a esa relación cuando señalan que “el gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea” (p.59).

²⁶ Coutinho (2000, citado por Filgueiras, 2008), señala que los proyectos de reforma del Estado surgidos en América Latina en los años ochenta del siglo pasado, convergen en la tesis de que la participación ciudadana es fundamental para garantizar la legitimidad, la eficiencia, la pertinencia y la efectividad de la gestión pública.

decisión sobre aspectos que afectan su existencia, así como vías de inclusión social, igualdad²⁷ y mejoramiento de la calidad de vida.

Por último, democratizar la democracia, en el sentido señalado por Santos (2002), es decir, relegitimar el sistema político y fundamentar la democracia (participativa) en la creación, multiplicación y fortalecimientos de espacios públicos a diferentes escalas. La participación puede conducir a una transformación de las relaciones políticas, bien sea mediante el aprendizaje ciudadano sobre los asuntos de la gestión pública –lo que Hilmer (2010) denomina la “astucia” ciudadana–, bien a través de la complementación entre una cultura de la reivindicación y una cultura de la propuesta. De otra parte, la participación puede contribuir a modificar la relación entre los ciudadanos y el sistema político, no solo mediante la reducción de las asimetrías entre las élites políticas y los ciudadanos para la toma de decisiones (Fung y Wright, 2003), sino además mediante la resignificación de la representación política como un escenario válido para el ejercicio de la ciudadanía²⁸.

Un concepto central que atraviesa estos tres objetivos es el de incidencia en las decisiones públicas. La participación pretende como resultado final influir en la forma y el contenido de las decisiones públicas, de manera que estas no solo incorporen a diferentes sujetos en su diseño, ejecución y seguimiento, sino que el contenido de tales decisiones refleje las demandas de la ciudadanía en términos de la exigencia de derechos. Para que ello ocurra se requiere, como lo señalan Velásquez y González, no solamente un entorno social y político favorable, sino una capacidad ciudadana para proponer y



²⁷ “La asimetría en los recursos de poder para participar es algo que en América Latina se vuelve crucial toda vez que el reclamo participativo surge, no solo de la pérdida de eficacia del sistema representativo ‘... sino que en muchas ocasiones nace a partir del reconocimiento de la sociedad acerca de la incapacidad del Estado para promover bienes públicos’ (Cameron et al., 2012, p. 19), así que la participación ciudadana reintroduce en la reflexión latinoamericana sobre las políticas públicas un tema incómodo para la tradición anglosajona: la igualdad sustantiva como objetivo y condición de la democracia y, derivado de ello, la interrogante sobre los recursos de los débiles para intervenir en las políticas” (Canto, 2017, p. 190).

²⁸ Retomamos la noción de ciudadanía sugerida por Dagnino (2006) en su triple dimensión: primero, como derecho a tener derechos, entendiendo que estos van surgiendo de las luchas y prácticas políticas de los movimientos y las organizaciones sociales; segundo, como constitución de sujetos sociales activos que definen lo que considera son sus derechos y luchan por su reconocimiento; es una ciudadanía desde abajo, construida por parte de los excluidos; y, tercero, como el derecho a participar en la construcción de una nueva sociedad. La participación no es tanto la incorporación en el sistema político sino una forma más igualitaria de relaciones sociales, de vida en sociedad. Esta noción trasciende la de ciudadanía formal, entendida como el atributo de individuos que pertenecen a una comunidad política, regida por el Estado de derecho y que, como tales, son sujetos de derecho, siempre y cuando se sometan a la ley. Una discusión a ese respecto puede verse en Álvarez (2019).

obtener resultados efectivos en su relación con las autoridades públicas (identidades sociales sólidas). En otras palabras, actores fuertes, que sirvan de contrapeso a las élites (políticas y burocráticas) encargadas de tomar las decisiones²⁹.

Un elemento central de tales identidades sólidas es el entramado asociativo de los actores de la participación. Se supone que un actor organizado puede obtener resultados más eficaces en los procesos participativos que uno no organizado, en tanto puede multiplicar su repertorio de recursos y de acción a partir de la articulación de voluntades y esfuerzos, así como de la construcción de identidades colectivas. Más aún, los resultados pueden ser mejores si construye redes de relaciones con otros actores. Según Gurza, Achayra y Houtzager (2005), las organizaciones que tienen fuertes vínculos con partidos políticos progresistas, agencias estatales o sindicatos tienen mayores posibilidades de incidencia por varios motivos: primero, cuentan con más oportunidades de influir en el diseño de las instituciones participativas dentro de los cuerpos legislativos y dentro de las agencias estatales. Segundo, en momentos álgidos de la acción ciudadana, acceden a información privilegiada relacionada con los temas vitales de discusión, también tienen mayor comunicación con expertos legales y técnicos, así como con aliados dentro de agencias gubernamentales. Tercero, se desenvuelven con más agilidad en la inclusión de temas o intereses de los sectores pobres en la agenda pública y logran articular organizaciones sociales para ejercer presión sobre el estudio de estos temas.

Sin embargo, a ese respecto es necesario analizar si los patrones de asociación contribuyen al desarrollo de potenciales democráticos o si, por el contrario, las asociaciones



²⁹ La noción de incidencia a través de la participación ciudadana pone de presente la cuestión de las relaciones entre participación ciudadana y participación política (electoral) o, en términos más generales, la relación entre representación política y participación ciudadana. Ya se señaló que son dos lógicas complementarias. Tal complementariedad se aprecia claramente, por ejemplo, en la experiencia brasilera, en la que el impulso a la participación ciudadana fue una decisión del Partido de los Trabajadores como parte de su proyecto político participativo. La articulación entre la iniciativa ciudadana y el rol del partido fue entonces fluida y dio resultados tan importantes y notorios como los presupuestos participativos, ejecutados desde hace casi tres décadas en varias partes del mundo. Sin embargo, no es el caso de otros países, por ejemplo, en Colombia, donde ambas formas de ejercicio democrático se desarrollaron por vías paralelas, incluso divergentes, lo que terminó limitando los resultados de la participación. La experiencia señala, como se demostrará en otro aparte de este informe, que la desarticulación entre las dos lógicas ha tenido en el pa más efectos negativos que positivos, pues terminan compitiendo por el espacio democrático, acudiendo incluso a la descalificación de una por la otra. Participación ciudadana y participación política tienen por igual un significado político pues se trata de prácticas en el escenario público, relacionadas con los intereses colectivos. Por eso, la búsqueda de convergencias de esas lógicas en los diseños institucionales y en la práctica política se convierte en tarea ineludible.

plantean limitaciones a la democratización relacionadas con la reproducción de formas de organización y modelos de acción autoritarios. Más adelante se analizará cómo la participación está marcada por proyectos políticos, algunos de los cuales apuntan en dirección diferente a la democratización de la democracia y se la juegan por modelos autoritarios de Estado y de sociedad.

INSTITUCIONALIZACIÓN Y MOVILIZACIÓN³⁰

Las prácticas participativas se desenvuelven entre dos lógicas que las convierten en procesos altamente complejos y que por momentos plantean un dilema de difícil resolución para sus actores: la institucionalización y la movilización. La primera de ellas parte de la premisa de que el derecho a participar debe ser ejercido atendiendo a normas del derecho positivo³¹ que regulan el comportamiento de los participantes. Dichas normas señalan en lo fundamental quiénes pueden participar, en qué escenarios, cuál es el alcance de la participación³², cuáles los instrumentos y procedimientos idóneos para el relacionamiento de la población con las autoridades públicas y cuáles son los resultados esperados de la acción. Las normas crean una *institucionalidad participativa* que tiende a estandarizar los comportamientos sociales para convertirlos en conductas habituales a través de pautas específicas que pueden incluir prohibiciones, incentivos, premios y castigos.

Los dispositivos institucionales de participación (mecanismos y espacios³³), aunque pretenden una cierta condición de universalidad (reglas de juego que rigen para todos),



³⁰ Lo que sigue se basa en Velásquez (2016).

³¹ Hablamos de normas del derecho positivo para referirnos a las prescripciones de carácter formal, universal y obligatorio, expedidas por las autoridades encargadas de hacerlo, que orientan y determinan la conducta de las personas. Ello no obsta para que en el ejercicio de la participación surjan normas “informales” que regulan el día a día de la relación entre los actores de la participación y que no se encuentran codificadas como normas jurídicas.

³² Los espacios de participación pueden ser diseñados como dispositivos para informar, consultar a diferentes segmentos de la población, canalizar iniciativas ciudadanas, concertar acuerdos sobre temas específicos, tomar decisiones sobre el rumbo de la acción del Estado, implementar algunas de esas decisiones y/o vigilar la gestión pública o sus resultados. En cada caso, los recursos necesarios para ejercer la participación son de diferente naturaleza y requieren experticias acordes con la naturaleza del proceso. Ver al respecto Velásquez y González (2003), así como las tipologías descritas en el apartado anterior.

³³ Los mecanismos son herramientas creadas para el ejercicio de la participación que implican procedimientos específicos para canalizar la iniciativa ciudadana y, eventualmente, construir una decisión (por ejemplo, las consultas populares o la revocatoria del mandato). Son generalmente procedimientos

son concebidos como construcciones históricas que obedecen a condiciones de tiempo, espacio y cultura. No son realidades estáticas, inmodificables, sino formas altamente dinámicas, moldeadas por los actores que hacen parte de ellos y les otorgan vida y sentido. En consecuencia, los arreglos institucionales para la participación son cada vez más diversos y cambiantes. No existe un formato único, pues su estructura y funcionamiento depende en parte de los diversos actores sociales y políticos que intervienen en el proceso y de los diferentes momentos de incidencia ciudadana en las decisiones públicas (Gurza, Achayra y Houtzager, 2005).

Un rasgo relevante de las lógicas de institucionalización es que crean estructuras “objetivas”, entendiendo por tales aquellas que, siendo producto de la acción humana, se diferencian de los sujetos que las crean y hacen uso de ellas, de su voluntad, de sus rasgos específicos y, sobre todo, de su discrecionalidad. Son estructuras que trascienden los sujetos, pueden constituir el legado de una generación a otra y se rigen por reglas que no dependen totalmente de ellos. Las lógicas institucionales parten, además, de un supuesto de legitimidad de las reglas de juego para quienes hacen uso de ellas. Cuando dicha legitimidad se deteriora, sea porque los espacios institucionales no son eficaces o porque no llenan las expectativas de los participantes, puede abrirse un proceso de transformación de la institucionalidad o de abandono de esta, como instrumento para mediar las relaciones sociales y, en este caso particular, para ejercer el derecho a la participación.

La institucionalización de la participación supone que las prácticas sociales deben adaptarse al marco normativo, lo que de por sí constituye una limitación a la “espontaneidad” y a la creatividad de los actores y, en cierta forma, un límite a su autonomía como sujetos de acción. Hay reglas de juego que deben acatar, lo que no niega la posibilidad de que algunos de ellos asuman una actitud de resistencia a las instituciones, incluso de lucha por su transformación, cuando consideran que vulneran su autonomía o que son ineficaces para el logro de sus propósitos.

De otro lado, en la medida en que la mayoría de los espacios institucionales están diseñados para que acojan delegados o representantes de segmentos específicos de la población, la participación directa se restringe a la elección de estos últimos. Se



episódicos, aunque algunos, como la consulta previa, libre e informada, pueden implicar procesos más continuos. Por su parte, los espacios de participación son escenarios de encuentro y deliberación de carácter permanente, en los que grupos de actores construyen acuerdos sobre asuntos específicos. Pueden ser abiertos (una asamblea popular) o cerrados (comisiones con delegados o representantes) y estar conformados por uno o varios actores sociales, o incluir la participación de las autoridades públicas o sus representantes (espacios mixtos).

introduce así una lógica de representación social que de entrada plantea cuestiones de fondo como la representatividad de las instituciones participativas, el alcance de la acción de los representantes (sus funciones y atribuciones), la relación de estos últimos con su base social, y el poder de control que esta última ejerce sobre aquellos. Esto genera una trama compleja de relaciones sociales que no necesariamente opera de manera fluida en el ejercicio cotidiano de la participación ni contribuye al fortalecimiento de la democracia participativa, lo cual puede producir tensiones y conflictos que, de no resolverse en forma adecuada, terminan afectando la funcionalidad de las instituciones e, incluso, su propia legitimidad.

Como la institucionalización de la participación implica un contacto más o menos permanente entre los actores participantes y la institucionalidad del Estado, puede originar una cierta simbiosis entre principios y formas de acción de la organización estatal, fuertemente burocrática, en el sentido propuesto por Max Weber, y principios y formas de acción de la organización social, generalmente regida por criterios de aglutinación y satisfacción de intereses y, por momentos, de acción estratégica. Estas lógicas no son necesariamente coincidentes y su contacto produce cambios en ambos lados: la sociedad se involucra en lógicas institucionales, en los sistemas de gobierno y en los esquemas de la gestión pública. A su vez, el contacto del Estado con las organizaciones y movimientos sociales a través de los canales institucionales de participación produce cambios en las lógicas y en las estructuras administrativas, en la cultura organizacional, en el comportamiento de los servidores públicos y, eventualmente, en la orientación de las políticas públicas. Pueden verse modificadas las modalidades tradicionales de operación de las instancias estatales como consecuencia de su contacto con los agentes de la participación. Se produce así una combinación de lógicas que algunos han caracterizado como de socialización del Estado y de estatización de la sociedad. La cuestión es si esta combinación produce consecuencias positivas en ambos lados o, más bien, efectos perversos que restan alcance y valor a las prácticas de participación³⁴.



³⁴ Gurza, Carlos, Dowbor y Szwako (2017) proponen una conceptualización de este fenómeno a partir del análisis del caso brasileño, a través de la noción de “dominios de agencia”. Según ellos, el enfoque neoinstitucionalista, a diferencia de otros paradigmas, resulta útil para el análisis de la relación entre movimientos sociales e institucionalización, pues “permite asumir el carácter mutuamente constitutivo de las relaciones entre Estado y sociedad civil” (p. 5). Estas deben ser entendidas de modo genético, interaccionista y codeterminante. No es solo pensar el Estado como contexto de la sociedad y viceversa. Los intereses de la sociedad no solo presionan desde afuera (pluralismo) sino que ganan expresión institucional en el Estado. Dichas relaciones generan un “ajuste institucional” mediante el

La lógica de movilización obedece a otros principios: se rige principalmente por las estrategias que los actores ponen en marcha para conseguir objetivos que reflejan sus intereses y aspiraciones y que implican desarrollar una acción colectiva, no necesariamente pautada por normas del derecho positivo³⁵. La movilización depende, por tanto, en lo fundamental de la voluntad de los actores, de su repertorio de recursos (Tarrow, 2004) y de la capacidad que tengan de concitar voluntades para el logro de un objetivo común³⁶.

Esta lógica surge generalmente motivada por situaciones específicas (solución de un problema, satisfacción de una necesidad, exigencia de un derecho, afirmación de una creencia o de una opinión sobre aspectos de la realidad colectiva, etc.) que la convierten en un instrumento útil y necesario para que los actores involucrados logren su propósito. De otra parte, la movilización colectiva es transitoria, no busca permanecer en el tiempo, así se repita en coyunturas diferentes. Las acciones que se derivan de ellas dependen del ritmo impuesto por los propios actores al proceso (quienes la promueven y sus interlocutores), de los recursos que posee cada uno de ellos (incluidos los recursos



cual el Estado y el sistema político influyen en la disposición a actuar y en las capacidades de acción de los actores sociales, mientras estas son construidas históricamente en términos de puntos de acceso construidos por los actores sociales en el Estado. Así, las instituciones no son contexto externo, sino producidas en el proceso de construcción de capacidades de acción de los actores. Los dominios de agencia son configuraciones de ajustes institucionales articulados horizontal y verticalmente que favorecen la capacidad de actuar de ciertos actores colectivos. Son campos de actuación en los que opera la mutua influencia entre el Estado (instituciones) y los actores sociales. A través de ellos, se fortalecen las capacidades de los actores sociales (empoderamiento), pero también las capacidades estatales para el diseño y ejecución de las políticas públicas. Las capacidades estatales no constituyen, por tanto, una esfera autónoma del Estado, sino que dependen en cierta forma de la acción incidente de los actores sociales.

³⁵ El conocido trabajo de Mancur Olson (1992) sobre la acción colectiva plantea una tesis que reduce el alcance de la movilización, señalando que esta siempre es “subóptima”, en la medida en que el cálculo costo-beneficio de los actores lleva a que algunos de ellos (los *free riders*) no se involucren en la acción y esperen a que los líderes se movilicen y consigan los objetivos colectivos sin realizar esfuerzos ni correr riesgos. Esta tesis, inspirada en los enfoques de acción racional fue discutida por Putnam (1994) en su conocido trabajo sobre capital social en Italia. Según este autor, los grupos, a medida que actúan colectivamente, van generando confianza y redes de compromiso (elementos constitutivos del capital social) que superan la lógica racional de costo-beneficio y promueven una acción colectiva eficaz, que puede tener efectos directos positivos sobre el desarrollo económico y el desempeño institucional.

³⁶ Decimos “en lo fundamental”, pues la movilización no depende exclusivamente de la capacidad de agencia de los actores. Existen factores del entorno y, en particular, normas que regulan la movilización social, bien sea para promoverla y protegerla como derecho consagrado legal y constitucionalmente, bien para reducir su alcance e impacto.

de poder) y, en últimas, de la correlación de fuerzas en contienda para darle la salida a la situación que la motivó³⁷.

Otro rasgo de la lógica de movilización es la particularidad de los propósitos que animan la acción: se persiguen fines concretos, vistos como metas alcanzables, que implican acciones también concretas en el tiempo y en el espacio. Esas acciones pueden desencadenar efectos de mayor alcance, dependiendo de las estrategias de quienes impulsan la movilización, del manejo que le den los interlocutores y de factores externos que pueden acelerarla o frenarla³⁸. Además, es una lógica flexible, maleable y adaptable a circunstancias cambiantes. No existen fórmulas universales para enfrentar retos particulares. Cada uno de estos obliga a definir estrategias y pautas de acción que pueden cambiar en el tiempo dependiendo de la manera como la acción se desenvuelve y de los actores que la promueven.

Por último, las movilizaciones se guían por un principio de eficacia, en tanto sus promotores persiguen un resultado específico en un tiempo determinado. De no conseguirse ese resultado, la acción puede ser considerada como una acción fallida que obliga a un replanteamiento de la estrategia o del objetivo mismo³⁹. Hay, por tanto, un cierto componente de incertidumbre, incluso de aleatoriedad, en toda movilización, que hace que, si quienes la impulsan no controlan el rumbo de la acción colectiva, esta puede tomar rutas alternas, escapar a su control y producir efectos inesperados. Por eso muchos consideran que una de las claves de los procesos de movilización reside en el liderazgo, en la capacidad de conducción y control de los dirigentes, de lectura de la coyuntura y de respuesta a los cambios de circunstancias⁴⁰.

No todas las movilizaciones son de la misma naturaleza ni poseen el mismo carácter. Algunas buscan la visibilidad de los actores y el reconocimiento de sus identidades,



³⁷ Una movilización permanente sufre un desgaste natural que puede poner en riesgo el logro de un propósito determinado.

³⁸ Las revoluciones políticas caben en esta categoría. Pueden comenzar con acciones aisladas, pero terminar en una convergencia de actores y propósitos que transforman por completo la realidad sociopolítica.

³⁹ No sobra señalar, sin embargo, que, desde una perspectiva pedagógica, el proceso de movilización, así no arroje los resultados (*outcomes*) esperados, puede ser importante como experiencia y como dinámica social, tanto en el campo simbólico como desde el punto de vista de la visibilidad de sus promotores y de los temas objeto de la movilización.

⁴⁰ En su libro *Redes de indignación y esperanza*, Manuel Castells (2012) señala, con base en el análisis de las revoluciones en Egipto, Túnez y otros países, que las redes sociales han modificado algunos de estos rasgos de la movilización colectiva, pues esos liderazgos tienden a ser cada vez más difusos y, por momentos, intrascendentes.

o bien la interacción con las autoridades públicas para construir acuerdos. Son movilizaciones de carácter expresivo, generalmente no contenciosas. Ocupan un lugar importante en las dinámicas de participación, por ejemplo, a través de lo que se ha denominado las vías informales que utilizan ciertos sectores sociales para entablar una relación con agentes públicos, que permita resolver un problema o poner de presente un punto de vista sobre alguna situación. También pueden ser promovidas por las autoridades públicas que buscan en la movilización una vía para desatar dinámicas sociales, incluso para obtener legitimidad y algunos réditos político-electorales.

La movilización también puede ser reivindicativa, en el sentido de servir de canal para la formulación de demandas sociales que corresponden a intereses específicos y que –se supone– el Estado debe atender. Generalmente tienen un carácter contencioso, que puede ser de mayor o menos intensidad dependiendo de la lectura que los propios actores sociales hacen del contexto y de la respuesta que el Estado da a la movilización. Un tercer tipo de movilización es aquella que busca transformaciones estructurales. Son de alcance mucho mayor, se desarrollan en tiempos de mediana y larga duración y, sobre todo, implican la agregación de intereses y esfuerzos de diferentes actores, así como la referencia a un proyecto histórico de sociedad, como lo señaló hace más de cinco décadas Alain Touraine (1965).

Una movilización expresiva puede llegar a ser reivindicativa, y esta puede tener el carácter de transformadora. Todo depende de los propios actores, pero también de la respuesta de la sociedad en su conjunto y del Estado a la movilización social. Ello no significa que hagan parte de un *continuum* de lo expresivo a lo transformador que necesariamente tenga que ocurrir. Cada movilización obedece a su propia lógica y a sus objetivos y no tiene por qué transformarse en algo diferente a sí misma, aunque esa posibilidad no puede ser del todo desechada. Los propios actores y sus circunstancias son los que determinan dicha transformación.

Las lógicas de institucionalización y movilización no son excluyentes. De hecho, aparecen entremezcladas en las dinámicas de participación, miradas en plazos medios y largos. Generalmente alguna de las dos termina siendo dominante en espacios y tiempos específicos. Sin embargo, en ocasiones una de ellas constituye el momento inicial de la otra; en otros casos, algunos actores promueven una de ellas para contrarrestar los efectos de la otra. Se produce así, un juego, en ocasiones pendular, de alternancia de cada una de ellas, que convierte la participación en una práctica compleja, cambiante y con efectos diferentes según la influencia ejercida por cada una en los actores y las oportunidades que brinda el entorno social y político.

CONTRAPESOS Y PROYECTOS POLÍTICOS

En cualquiera de las dos lógicas descritas, la participación efectiva busca construir contrapesos sociales para reducir las asimetrías de poder vigentes e, incluso, transformarlas. Fung y Wright (2003) desarrollan esta idea a través de la noción de “poder de contrapeso”, es decir “una serie de mecanismos que reducen, e incluso neutralizan, las ventajas que el poder le da a los actores tradicionalmente poderosos” (p. 430). El concepto “describe las formas en que los actores poderosos que gozan de un acceso privilegiado a los foros de toma de decisiones pueden ser desafiados, e incluso derrotados, de vez en cuando, por los más débiles y menos organizados” (p. 431)⁴¹. Los contrapesos operan a través de la negociación (contenciosa o colaborativa), herramienta que permite incidir en las decisiones y, por esa vía, promover nuevos tipos de gobernanza (por ejemplo, el gobierno participativo con poder de decisión)⁴². En ausencia de tales contrapesos, las relaciones asimétricas terminan concediendo prerrogativas a las partes más aventajadas y excluyendo a los más débiles. Habría en ese caso un déficit de equidad en los procesos participativos.

Estos contrapesos no operan de igual forma en todas las circunstancias. Dependiendo del escenario y de los propios actores, la calidad y los resultados de la participación pueden ser disímiles. Cada experiencia participativa tiene, pues, su alcance y su valor. Para calibrar el alcance de la participación en las relaciones Estado-sociedad civil y examinar la formación de contrapesos sociales, Fung ofrece un modelo de gran utilidad analítica: el cubo de la democracia. Este identifica variables centrales en la medición del alcance y la calidad de la participación (Fung, 2007). El modelo busca responder a la



⁴¹ Bacqué, Rey y Sintomer (2005) van más allá y se refieren a la emergencia de un cuarto poder, idea que quedó plasmada, por ejemplo, en la constitución ecuatoriana promovida por el gobierno de Rafael Correa. La democracia participativa no solo amplía el espectro de actores en el escenario público (democracia pluralista) sino que genera un nuevo poder, el de los ciudadanos cuando participan en la toma de decisiones. La participación, especialmente por vías institucionales, significa un cambio profundo en el sistema político pues contribuye a una redistribución equitativa del poder en cuatro planos: planteamiento de nuevos problemas; contratendencia a la profesionalización de la vida política; límite a la autonomía real de los representantes con respecto a los representados; y modificación de la gestión y de las políticas públicas. Es el acento en la “voz de los de abajo” (Hilmer, 2008). Gurza, Achayra y Houtzager (2005) emplean el mismo concepto para señalar el importante rol de la participación ciudadana en los sistemas democráticos actuales.

⁴² No sobra señalar que estos autores se inspiran en el enfoque de la democracia deliberativa, la cual parte de la premisa de que la política no se juega solamente en las instituciones sino también en la esfera pública. En esta, grupos con ideas diferentes plantean sus respectivos puntos de vista lo que puede llevar a disensos o consensos que alimentan el debate democrático.

pregunta sobre qué tanto las experiencias participativas pueden superar las deficiencias de los sistemas democráticos en términos de ilegitimidad (falta de respaldo ciudadano a las decisiones políticas), baja representatividad (imposibilidad de algunos grupos de influir en el contenido de la agenda política) e ineficacia (decisiones no ejecutadas, en razón de deficiencias en la administración pública, que impiden la solución de problemas).

El modelo está conformado por tres ejes: a) ¿quiénes participan? (alcance de la participación); b) ¿cómo los participantes se comunican y toman decisiones? (incidencia de la participación); y c) ¿cómo las decisiones se traducen en acciones y son controladas? (la extensión del poder de los participantes). El primer eje describe un *continuum* que va desde las situaciones más excluyentes (participación solamente a través de representantes elegidos o de administradores expertos) hasta las más incluyentes (escenarios abiertos con autoselección o esfera pública difusa). El segundo eje presenta un rango de opciones que se mueve entre los casos en los que los participantes son convocados exclusivamente para recibir información hasta aquellos en los cuales deliberan y negocian. El tercer eje presenta una escala que va desde la búsqueda de beneficios personales (caso en el cual el participante no incide en la esfera política) hasta el cogobierno y la autoridad directa.

El cruce de estos tres ejes permite describir el alcance de las experiencias participativas y la manera como enfrentan los déficits democráticos. Fung presenta algunos ejemplos como las audiencias públicas (participación abierta con autoselección, expresar preferencias e influencia comunicativa) y el presupuesto participativo (abierto con reclutamiento selectivo, agregar y negociar, y autoridad directa), para citar solamente dos ejemplos.

Este modelo puede resultar muy útil en el momento de examinar experiencias de participación deliberativa, pues sugiere herramientas analíticas que miden el alcance y los resultados de la participación. Una experiencia participativa puede ubicarse en lugares diferentes del cubo según vaya evolucionando en el tiempo. Cuando una experiencia es incluyente, propicia la deliberación y la negociación, y entrega autoridad directa a la población genera las condiciones para configurar un contrapeso social y una participación efectiva.

Ahora bien, estos contrapesos –y sus contrapartes– no operan de manera neutral, ni solamente en función de los intereses de los actores, sino también de proyectos políticos. Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) desarrollan esta idea como complemento de la tesis sobre la heterogeneidad del Estado y de la sociedad civil, y la consecuente necesidad de superar miradas tradicionales de ambos (el Estado como encarnación de los vicios de la política; la sociedad civil como el lado virtuoso de la relación) que parten del supuesto de

que uno y otra son bloques monolíticos en permanente confrontación. Ambos –señalan– son diversos⁴³, lo que facilita la realización de alianzas entre sectores estatales y sociales para la cooperación en torno a las políticas públicas⁴⁴, o la aparición de conflictos, cuando los proyectos políticos resultan ser antagónicos.

Un proyecto político es “el conjunto de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006, p. 43). Esta definición comprende varios elementos, algunos de los cuales ya han sido señalados en páginas anteriores: de una parte, la acción política como acción intencional. El sujeto y la acción humana son elementos esenciales de la política. Esta siempre incluye un futuro, un deseable, una utopía. De otra, el vínculo indisoluble entre la cultura y la política: los proyectos políticos se expresan, vehiculan y producen significados que integran matrices culturales más amplias. Un tercer aspecto se refiere al carácter plural de la acción política: múltiples sujetos con una gama amplia de representaciones, creencias e intereses dan lugar a diferentes formatos de expresión política. Ello la hace diversa y cambiante según los sujetos y sus atributos. Por último, el carácter colectivo de la política y su visión de lo que debe ser la sociedad (dimensión societaria de la política). La política no es solo cuestión de libre decisión individual, sino que involucra un sentido colectivo que proyecta esa decisión al escenario público.

Estas características ayudan a entender por qué la participación ciudadana es política en su esencia⁴⁵: es, como ya se dijo, una acción intencional, un medio para obtener fines concretos (inclusión, incidencia, concertación, etc.); involucra componentes culturales (valores, representaciones colectivas) relacionados con los sujetos y sus propias historias individuales y colectivas; articula a una gran cantidad de actores en la toma de decisiones: la participación convierte a un espectro amplio de personas y grupos en actores políticos; y, finalmente, la participación se fundamenta en puntos de vista sobre el presente y el futuro de la sociedad, de lo que es y lo que debe ser.



⁴³ La sociedad civil lo es en términos de actores sociales, formas de acción colectiva, teleología de la acción, construcción identitaria y proyectos políticos; en cuanto al Estado, su heterogeneidad se deriva de varios factores: la formación de sus instituciones en diferentes periodos políticos; su estructura interna vertical y horizontal; la formación de gobiernos de coalición, entre otros.

⁴⁴ En este punto se acercan los autores al planteamiento de Gurza y otros sobre dominios de agencia y cocreación de actores sociales e instituciones estatales, analizado en el apartado anterior.

⁴⁵ “Hay entonces desde la democracia participativa una interpelación a las políticas públicas, las que ahora tienden a ubicar sus hipótesis y sus diseños considerando la política no solo como contexto sino como parte inseparable del proceso de las políticas” (Canto, 2017, p. 190).

Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) plantean una lectura de la democracia (participativa) como un campo de disputa (social, política y simbólica) entre varios proyectos políticos. En su trabajo analizan tres de ellos, en cada uno de los cuales la participación toma un sentido diferente. El primero es el modelo autoritario, el cual anula completamente o limita la operación de las instituciones democrático-liberales. Las elecciones y la competencia entre partidos son prohibidas o carecen de significación política. El proyecto tiende a centrar el foco de atención en el líder, cuya personalidad es elevada por encima de cualquier otro actor político. Además, desconoce la existencia de la sociedad civil. No hay separación entre la sociedad civil y el Estado, dado que el partido corporativo cumple al mismo tiempo funciones de representación de los sectores sociales y de ejercicio de gobierno, y ocupa el poder en todos los niveles. El proyecto autoritario anula, por tanto, el principio de ciudadanía y cancela de facto los derechos políticos, lo cual no quiere decir que no haya otros derechos al alcance de amplios sectores de la población.

En estas condiciones la participación de los ciudadanos solo puede entenderse como aclamación y apoyo político al régimen. Cualquier manifestación de protesta es considerada una violación del principio de autoridad y un ataque a la legitimidad estatal. La relación entre sociedad civil y Estado se caracteriza por el verticalismo, el clientelismo y la represión o la cooptación. La influencia de la sociedad civil sobre el Estado es mínima, lo que se explica por la ausencia o la ineficacia de las instituciones participativas.

El segundo proyecto es el neoliberal. Parte de la premisa de que es preciso ajustar el Estado y sus relaciones con la sociedad para adaptarlos a las nuevas formas de acumulación capitalista. La transferencia de responsabilidades sociales del Estado a la sociedad civil y al sector privado, al lado de la privatización de empresas estatales, son fundamentales para reducir su tamaño y resolver su déficit fiscal. La primacía del mercado como eje reorganizador de la economía es vista como algo que debe extenderse al conjunto de la sociedad. El predominio de los valores de eficiencia y modernización pasa a legitimar la adopción del mercado como organizador de la vida social y política. Los gobiernos son proveedores de servicios y los ciudadanos “clientes” o “usuarios”.

La participación cambia de signo, pues su rol es proporcionar información calificada sobre las demandas sociales y asegurar que las organizaciones cuenten con la suficiente capacidad para asumir con eficiencia la ejecución de políticas públicas orientadas a satisfacer esas demandas. Las ONG son las principales receptoras de las responsabilidades trasladadas por el Estado a la sociedad civil. En tal sentido, la participación significa asumir la ejecución eficiente de las políticas sociales. La sociedad como un todo es

llamada a participar, es decir, a asumir la responsabilidad en el combate a la pobreza y las carencias sociales, en nombre de la solidaridad.

Las nociones de ciudadanía, sociedad civil y participación inspiradas en el proyecto neoliberal expresan una misma intención despolitizadora y son portadoras de una visión minimalista de la política. La sustitución del término sociedad civil por el de tercer sector, al lado del mercado y del Estado, indica la nueva función y designa el intento de suprimir su papel como constitutiva del terreno de la política, otra vez condensado en la sociedad política. La pobreza y la desigualdad son excluidas de la arena pública y de su dominio, el de la justicia, la igualdad y la ciudadanía. La distribución de servicios y beneficios sociales pasa a ocupar el lugar de los derechos, obstruyendo no solo su exigibilidad sino además impidiendo la propia formulación de los derechos y el ejercicio de la ciudadanía en el escenario público.

El tercer proyecto analizado por los autores es el proyecto democrático-participativo. Es una visión que confronta los límites atribuidos a la democracia liberal representativa como sistema privilegiado de las relaciones entre Estado y sociedad. La participación de la sociedad en los procesos de decisión asume un papel central para la democratización de la vida social y política, y es vista como un instrumento para la construcción de una mayor igualdad a través de la formulación de políticas públicas incluyentes en su formulación y en su contenido. La participación es una herramienta de “desprivatización” del Estado, una forma de compartir el poder de decisión del Estado sobre asuntos relativos al interés público y de obligar a este último a rendir cuentas sobre sus decisiones y sus acciones.

Un elemento central de este proyecto es la concepción de la sociedad civil: está constituida por sectores organizados, reconocida por su heterogeneidad y concebida de manera amplia e inclusiva, dado su papel en el aseguramiento del carácter público del Estado a través de la participación y el control social. Es, además, terreno constitutivo de la política, y escenario del debate entre los intereses divergentes y la construcción de los consensos temporales que pueden configurar el interés público.

La noción de espacio público es fuertemente incorporada como instrumento privilegiado para el avance de la construcción democrática. Su constitución es una posibilidad de implementación efectiva de la participación y la sociedad civil puede encontrar en él un terreno adecuado para la manifestación de los conflictos, la discusión, la articulación y la negociación alrededor de cuestiones públicas.

La ciudadanía es entendida como el derecho a tener derechos. Esta noción intenta articular las luchas de los movimientos que demandan derechos específicos con una

lucha más amplia por la construcción democrática. Hay un vínculo indisoluble entre el derecho a la igualdad y el derecho a la diferencia criticando el carácter homogeneizador de la visión liberal.

La claridad sobre las apuestas de cada uno de estos proyectos y su visión de la participación ciudadana es crucial para entender y evitar lo que Evelina Dagnino (2006) ha llamado la “confluencia perversa” de contenidos diferentes de participación bajo el mismo término. Dicha confluencia oculta la diversidad de nociones de participación que encarnan los diferentes proyectos políticos en medio de un vocabulario común y de procedimientos y mecanismos institucionales que guardan una cierta similitud. El llamado de Dagnino es a mantenerse alerta epistemológicamente a esa situación para no creer, por ejemplo, que lo que el proyecto neoliberal llama participación es exactamente lo mismo que plantea el proyecto democrático participativo. Los discursos, en términos semánticos, pueden ser similares, pero los significados son profundamente diferentes y aluden a nociones de sociedad civil, de ciudadanía y del rol del Estado no solo diferentes sino opuestas. En tal sentido, la democracia es un campo de disputa también en el terreno de las narrativas y los discursos sobre la participación⁴⁶.

Hay que precisar, además, que los proyectos políticos no son estáticos, sino que cambian como resultado de su mutua interacción en el campo narrativo, simbólico y práctico-político, amén de transformaciones que pueden originarse en la experiencia de sus abanderados, en los cambios de paradigmas ideológicos y políticos y, sobre todo, en su aplicación en circunstancias –también cambiantes– de tiempo, espacio y cultura.

LA DEMOCRACIA DIGITAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Vivimos en la era de la información, de la sociedad red (Castells, 1997). Prácticamente todos los campos de la vida individual y colectiva han sido permeados por el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Los sistemas democráticos no han sido la excepción. Es creciente la influencia de lo que ha sido llamado la “democracia digital”, la *e-democracy* y la *e-participation* en el campo de las relaciones entre



⁴⁶ Analizando el caso brasileño, Dagnino (2006) señala que la noción de participación presenta un desplazamiento, al igual que las de sociedad civil y ciudadanía. La primacía del neoliberalismo en ese país llevó a la adopción de una visión de la participación desde una mirada individualista y privatista despojándola del significado colectivo de participación social; se la despojó de su significado político y su potencial democratizador.

las instituciones estatales, los actores políticos y los ciudadanos. Las TIC han generado transformaciones en los vínculos sociales, las prácticas de mediación, las formas de representación y de relacionamiento entre los ciudadanos, y entre estos y el Estado. La comprensión de estos temas es fundamental para entender las nuevas fronteras de la participación ciudadana, tanto en su despliegue y mecanismos de acción como en los escenarios de tensión y de exclusión generados con las dinámicas del espacio virtual.

El sujeto de este nuevo espacio es el ciberciudadano: un individuo cuyo referente son las redes sociales y los espacios que ofrece el mundo virtual para hacerse visible en el escenario público. En general, se interesa por generar lazos de relacionamiento, compartir experiencias de intercambio simbólico, valores, información, creencias, conocimientos o necesidades con otros ciberciudadanos; la cuestión es crear comunidad virtual y códigos de comunicación que incluyen algunos filtros para el ingreso a estas comunidades, así como la exigencia de compartir ideales y apuestas. El ciberciudadano utiliza además la red para fines, culturales, reivindicativas, sociales, económicos, lúdicos. En este espacio cibernético, la identidad se reduce a la intervención a través de foros virtuales y en el desarrollo de comunicaciones efímeras, lo que dificulta la construcción de colectividades más permanentes. Se produce así una dualidad de ámbitos de intervención política: el espacio real y el virtual, ambos con características diferentes, incluso opuestas, pero que ofrecen la posibilidad de expresión y de movilización. Cada quien se inclina más por uno o por otro, dependiendo de su afinidad por las herramientas y los procesos propios de cada uno de ellos. Puede combinarlos en dosis que cada uno decide, en función de sus propios atributos (edad, conocimiento, habilidades, etc.) y de las posibilidades de acceso que cada entorno ofrece.

Las TIC son utilizadas por gobiernos, partidos políticos, organizaciones sociales, ciudadanos y ciudadanas, para divulgar información a través de diferentes canales, ofrecer espacios de encuentro y de intercambio de datos sobre temas de interés, promover el debate público, consultar opiniones e, incluso, construir consensos de base para la toma de decisiones públicas. Lo novedoso de esta dinámica radica en la condición de pertenencia de los sujetos a redes sociales en el ciberespacio. Dichas redes asumen un rol cada vez más decisivo en la vida política y se convierten en actores con poder de movilización y de incidencia (Cheresky, 2011). En ese proceso las bases tradicionales sobre las que se edificó la democracia moderna se transforman de manera acelerada: la clásica relación de representantes y representados ha dado paso a la configuración de consumidores y productores de información. Igualmente, la construcción de lazos y de tejido social es cada vez más difusa: ahora, las relaciones son espontáneas, efímeras, líquidas (Bauman,

2013); todo es cambiante, pierden peso los procesos de identidad y se diluye hasta cierto punto la referencia al “nosotros” como base para pensar el desarrollo colectivo.

Sin duda, la democracia participativa ofrece un entorno favorable a estas nuevas modalidades de comunicación y de acción en tanto reclama la multiplicación de actores, escenarios, asuntos de interés y mensajes de modo que nuevos sujetos, realidades, demandas y problemáticas irrumpen en el escenario público. Sin embargo, otros fenómenos tienen curso simultáneamente, entre ellos la personalización de la política, el debilitamiento de los partidos y el rol preponderante de los medios y canales de comunicación como herramienta de proximidad (Zeifer, 2016): jóvenes, mujeres, poblaciones tradicionalmente excluidas de lo público, tribus urbanas, colectivos, entre otros, surgen en paralelo al resquebrajamiento del mundo corporativo y asociativo más tradicional. Las TIC asumen en ese entorno un rol fundamental para la generación y el intercambio de contenidos, sean expresivos o reivindicativos, desplazando a un segundo plazo a los escenarios tradicionales de comunicación (espacios presenciales, manifestaciones públicas y similares).

La emergencia de las TIC ha contribuido además a la configuración de la democracia extraterritorial, término señalado por autores como Castells (1997) y Giddens (2011) para referirse a la doble tendencia global-local de las relaciones sociales establecidas en la era de la información. Esa tendencia muestra tres rasgos relevantes: en primer lugar, los ciudadanos y ciudadanas establecen relaciones con entidades y actores globales que imponen nuevas reglas, formas y mecanismos de difusión y de comunicación en red, por fuera del alcance del Estado nacional como fuerza catalizadora de integración social. En segundo lugar, lo global y lo local se encuentran en una tensión permanente, en tanto las TIC cumplen un doble papel: de un lado, como difusoras de mensajes que buscan generar formas de vida, organización y gobernanza contrarias a las tradiciones y los valores territoriales, y, de otro, como espacios para visibilizar iniciativas que buscan proteger y revitalizar identidades locales, formando una barrera de protección ante el impulso de la aldea global. En tercer lugar, la acción de los gobiernos es cada vez más dependiente del sector privado, que domina los medios, la información y las herramientas tecnológicas de comunicación.

En últimas, se trata de una batalla por el dominio cultural, basado en la lucha por imponer un sentido común a través de la imagen, el símbolo y la metáfora constante. Con ello, la racionalización de los procesos comunicativos, el análisis y la reflexión profunda sobre los temas de debate público dan paso a los mensajes cortos, cargados de visiones emotivas, que buscan llegar al sentimiento de los ciudadanos y ciudadanas para

afectar su visión sobre la realidad. En este escenario, la dinámica política tradicional y las TIC tienen maneras de funcionar divergentes: la primera transcurre en un *tempo* más tranquilo –en el que tiene cabida la deliberación y la interacción– y supone un razonamiento complejo y elaborado, mientras que los medios virtuales imponen un *tempo* más acelerado y tienden a la simplificación de los razonamientos (Colombo, 2016). En definitiva, se busca aprovechar a toda costa la necesidad que tienen los seres humanos de expresar sus emociones, lo que convierte al mundo virtual en un espacio ideal para decir y actuar de manera diferente a la que se acostumbra en el espacio físico tradicional.

Esta nueva fenomenología incide profundamente en el carácter y el rol del espacio público, componente central de la democracia participativa, por lo menos en tres aspectos. En primer lugar, el nuevo espacio virtual trasciende los límites geográficos y desafía las fronteras institucionales en la promoción de procesos de movilización. En efecto, la marca fundamental del espacio público virtual es, hoy, la copresencia electrónica, mediatizada por una tecnología de comunicación que facilita el intercambio de informaciones emitidas en muchos lugares diferentes para un número indefinido de actores interactuando en una red diseminada globalmente. Así, más allá de adscripciones tradicionales (nacionales, institucionales o incluso políticas o gremiales), pero sin prescindir de ellas, los usuarios de Internet se encuentran, comparten y socializan de modo que las redes informáticas terminan siendo parte del espacio público (Kroker y Weinstein, 1994). Y quienes se integran a la red pueden conectarse y desconectarse de acuerdo con sus necesidades y niveles de identidad. Es un espacio permanente, disponible, inmediato y latente.

En segundo lugar, la diferenciación del ámbito de lo privado y lo público es cada vez más difusa. En el espacio virtual, los ciudadanos participan desde sus hogares y oficinas, e incluso desde ámbitos muy poco tradicionales. Participan en el espacio público desde lo más íntimo del espacio privado (Zeifer, 2016). Las redes sociales se han convertido en mundos con vida propia que acaparan todas las esferas de la existencia humana; incluso, en ellas se muestra lo más íntimo de las personas, así como los roles que representan a cada momento. Los internautas muestran diferentes facetas, con discursos, cambios de estilo, formas de interacción y de deliberación que buscan acaparar las miradas de los otros⁴⁷.



⁴⁷ Puede ocurrir incluso que las redes se conviertan en un espacio de “escape” a las relaciones cara cara, sobre todo cuando se trata de confrontación y de expresión de disensos. En el espacio virtual las personas se muestran diferentes en su lenguaje y comportamiento y perciben una mayor libertad de expresión –que puede bordear el terreno de la agresión– no sometida a los límites impuestos por la deliberación en espacios físicos presenciales.

Así, el espacio público político *online* puede considerarse una expresión de lo privado y lo íntimo, de la empatía y la compasión como vectores de la identificación política. Se trata de un nuevo modelo de representación de proximidad, basado incluso en el rechazo ciudadano a la “clase política” (Annunziata, 2012). En consecuencia, la identificación entre representantes y representados cambia, ya que los líderes no buscan presentarse como “salvadores”, sino como “hombres comunes”, con preocupaciones idénticas a las de los ciudadanos, y muestran disposición para escucharlos. Lo hacen mostrando lo íntimo, su vida personal, sus “historias de vida”, e incluso sus sufrimientos. La empatía se convierte en el fundamento del vínculo representativo (Zeifer, 2016).

Por último, la esfera pública se desenvuelve y se reconstruye en una compleja trama de realidades en red, en arenas internacionales, nacionales, regionales, comunales y subculturales, superpuestas unas a otras; esa red se articula asumiendo la forma de esferas públicas más o menos especializadas, aunque accesibles a un público de legos (Cheresky, 2016).

¿Qué implicaciones tiene esta tendencia sobre el ejercicio de la participación ciudadana? En el escenario de las TIC, la participación ciudadana se concibe como la intervención de individuos, grupos o colectividades en las realidades alternas que se mueven a través de la red. Aquí, las formas no institucionalizadas adquieren mayor relevancia, por su carácter flexible y adaptable a los requerimientos de la sociedad virtual. Se trata de sujetos que no están dispuestos a aceptar la rigurosidad y el carácter estático de la intervención en lo público, que 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. Esta realidad ha sido ampliamente ilustrada en los últimos años, desde las revoluciones en el Magreb, pasando por los movimientos piqueteros en Argentina, hasta la emergencia de movimientos políticos, como Podemos, en España, o la creciente sensibilidad por los temas ambientales en países de América Latina. Todas ellas tienen en común el uso de redes sociales como ecosistemas de información, de comunicación y de representación virtual.

La *e-participation* se refiere a las plataformas públicas, promovidas generalmente por los gobiernos, que permiten conocer y ampliar la opinión de las personas, implementando para dichos efectos los espacios y canales de consulta e invitando a la ciudadanía a participar de manera informada y pluralista. Aquí, las TIC y las plataformas digitales se consideran como un criterio relevante en la formulación y ejecución de políticas públicas más inclusivas. Se abren así nuevos canales de comunicación entre el Estado y los ciudadanos que crean escenarios de cercanía y entendimiento, en el

marco de la corresponsabilidad con los asuntos públicos. Así, como parte del ejercicio de *e-participation*, en los últimos años han sido diseñadas plataformas de gobierno abierto, presupuesto público transparente, seguimiento y control a planes de desarrollo, además de foros y escenarios virtuales para conocer la percepción social sobre un asunto particular. Ello pasa, además, por la oferta de canales de acceso de la ciudadanía a un conjunto de datos y programas gubernamentales en formatos estructurados que pueden ser reutilizados por terceros para agregar valor a dicha información y eventualmente potenciar actividades asociadas a la divulgación y agregación de información relevante para el ciudadano.

Por el lado de la ciudadanía, las redes sociales son una herramienta para ejercer control sobre los gobernantes. A través de ellas se informa acerca de los actos de gobierno y se realiza una vigilancia permanente de la gestión pública. Ya sea mediante información proporcionada por los propios agentes públicos, por periodistas o por ciudadanos convertidos en cronistas improvisados, la ciudadanía se informa y decide a quién “seguir”.

Sin embargo, en este amplio espacio no todo está dado para la participación, ni para que esta se libere de potenciales efectos perversos. Existen problemas de exclusión y de asimetrías en el acceso a los datos y las oportunidades ofrecidas por internet, lo que se ha denominado la “brecha digital”⁴⁸. La pretendida universalización de la comunicación en el espacio virtual es cada vez más lejana para la población pobre. Y si se tiene en cuenta que el acceso a la información pública es un prerrequisito fundamental para el ejercicio de participación ciudadana, la consecuencia lógica es un nuevo espacio de exclusión en favor de los ciberciudadanos y en contra de quienes se encuentran por fuera del espacio virtual⁴⁹. Es paradójico entonces que, ante el aumento de las herramientas,



⁴⁸ En Colombia, el análisis más reciente sobre este fenómeno fue realizado por el Ministerio de las TIC (2015). Este estudio plantea que esta brecha responde a un conjunto de desigualdades identificadas entre poblaciones, de acuerdo al nivel de escolaridad, acceso a servicios públicos (electricidad) y nivel de ingresos. En este sentido, el Ministerio señala que cerca del 45 % de los ciudadanos y ciudadanas no están conectados al espacio virtual o no cuentan con las herramientas para su adecuado uso. La cifra es la tercera más alta en América Latina, después de Bolivia y Paraguay.

⁴⁹ Las diferencias no solo están al interior de los países, también se encuentran entre las naciones y los bloques económicos. En este caso, la Cepal (2015) señala que el 68 % de los datos producidos en la red provienen de los países industrializados y el 32 % restante de los territorios en vías de desarrollo. Detrás de esta tendencia, se esconde un nuevo modelo de control y dominio político internacional, que entre otras cuestiones tiene que ver con la venta de inventarios con datos de ciudadanos a grandes firmas, corporaciones y sistemas, utilizados de manera indiscriminada para fines particulares.

plataformas y *gadgets* para fomentar la consulta y el intercambio de opiniones entre la sociedad y el gobierno, la respuesta sea baja y en algunos casos inexistente⁵⁰.

El cruce bidireccional entre ciudadano y Estado tampoco se encuentra garantizado. García y Hoskin (2006) afirman que, si bien existen correos electrónicos para el contacto con ministros, gobernadores o alcaldes y páginas webs de los partidos políticos, páginas institucionales, entre otros, en muchas de estas páginas se habla de buzones de sugerencias y de quejas, y la participación se promueve como mera formalidad. Pero que las personas del común lleguen a los verdaderos agentes de la acción política y logren un diálogo y una participación efectiva es difícil, en razón de los numerosos filtros dispuestos para el usuario o por la falta de respuesta del interpelado. Además, la información opera generalmente en función de los intereses políticos que se juegan en esa relación. No es una comunicación neutral, sino atravesada por proyectos políticos en juego. La democracia digital también es un campo de disputa⁵¹. Además, no necesariamente la participación a través de las redes es utilizada para fines democráticos, especialmente cuando se la emplea para legitimar decisiones o para eludir espacios presenciales en los que la ciudadanía puede poner en cuestión las decisiones y las actuaciones de las autoridades y los funcionarios públicos.

Por ello, la cuestión de fondo es si la democracia digital facilita o no un lazo más directo entre los ciudadanos y las diferentes agencias estatales, teniendo en cuenta estas barreras sociales, tecnológicas y políticas. También hay que considerar si los espacios virtuales están contribuyendo a mejorar la calidad de la participación. Como se ha señalado, lo que importa en el mundo virtual es la inmediatez, la imagen y los mensajes cortos con una carga impulsiva, que no da necesariamente lugar al razonamiento o al análisis previo. En estas condiciones, el número de personas que participan a través de la red no es muestra suficiente del apoyo social a una política ni el símbolo de la identidad o la representación social. Su alcance es la configuración de una tendencia que se



⁵⁰ El Ministerio del Interior (2016) concluyó en un informe reciente sobre mecanismos digitales que solo el 12 % de la población colombiana conoce portales y plataformas de transparencia y gobierno abierto implementadas por las autoridades públicas; además, el 6 % los utiliza de manera frecuente para informarse sobre lo que sucede en su territorio o en el país.

⁵¹ 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 son algunos de los problemas adicionales que vulneran el interés del ciudadano y lo alejan aún más de la comunicación con los agentes estatales.

debe verificar mediante análisis posteriores. Sobre todo, porque en medio del juego político cada vez más se recurre a la desinformación (*fake news*), la incentivación al ataque constante y la estigmatización de las posiciones contrarias.

Por último, es necesario considerar de qué manera la “cultura tecnológica” reinante se expresa en el campo de los derechos (Bijker, 2010; Thomas, 2009). En la actualidad no hay respuestas asertivas relacionadas con los derechos sociotecnológicos, en especial, sobre la participación de la sociedad en el espacio virtual. Preguntas como las siguientes no tienen respuesta definitiva: ¿Cuándo la tecnología debe estar disponible para el uso público y cuándo no? ¿Qué parámetros deben regular el acceso al uso de la tecnología? ¿Cuáles son las fronteras entre tecnología y vida privada? ¿Cómo deben emplearse los criterios éticos para tomar decisiones científicas y tecnológicas? ¿Qué clase de protección debe brindarse a los derechos al conocimiento de las comunidades, los productores de conocimiento tradicional y los innovadores sin educación formal?⁵².



⁵² En Colombia, la Ley 1341 de 2009 define los principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las TIC; sin embargo, la socialización y la aplicación de esa norma ha sido restringida o poco incidente, mientras que aumentan los problemas de *ciberbullying*, la violencia informática, la violación de la privacidad o las restricciones para participar en ese espacio.



CAPÍTULO 2

EL CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN

La noción de contexto alude a un conjunto de circunstancias que rodean la trayectoria de un hecho social. Es un marco de referencia que define su calidad, intensidad y características, y, además, permite ubicarlo en unas condiciones particulares, entenderlo y explicarlo en relación con los otros componentes del conjunto. Piñuel (2002) señala que cuando la imagen de un hecho cambia, quien observa debería comprender el lugar que ocupa el contexto en esa transformación, así como el énfasis del cambio observado y su integración con otras variables que existen en el medio social.

Acogiendo esa perspectiva, este capítulo tiene la pretensión de ofrecer una mirada sobre el contexto que ha marcado la participación ciudadana en Colombia durante el periodo de análisis. Para ello, se acudirá a tres criterios interrelacionados: el reconocimiento de los hechos en el tiempo (perspectiva histórica); la identificación de particularidades y especificidades de la realidad (perspectiva interpretativa); y la interacción de los elementos identificados con el problema de investigación (perspectiva articuladora).

El capítulo parte de una hipótesis central, según la cual, el periodo estudiado ha estado marcado por la disputa entre dos proyectos políticos¹: el primero, afín al avance de la derecha en América Latina, de carácter autoritario, está apuntalado en una estructura económica extractiva, un esquema de poder centralista clientelar y un vínculo estrecho con la violencia, que desconoce la participación como un derecho, reduciéndola a prácticas de transacción directa entre el gobernante y el ciudadano, funcional al esquema caudillista imperante. El segundo, aunque se propuso como la continuidad de la



¹ Ver, en el capítulo 1, la definición de *proyecto político*.

apuesta anterior, significó el regreso a un cierto republicanismo liberal sustentando en el tecnicismo institucional, la generación de consensos en algunos temas de la agenda pública, la implementación de reformas de Estado bajo el discurso del buen gobierno, la inclusión de la equidad como referente de acción social y, finalmente, como punto de ruptura, el reconocimiento de un conflicto armado en el país como preámbulo a las negociaciones establecidas con los grupos guerrilleros. Esta pugna ha determinado el alcance, la dinámica, la variedad e intensidad de las acciones de movilización, de incidencia y los mecanismos implementados por sectores sociales, como respuesta al escenario planteado durante los últimos años.

LOS ANTECEDENTES DE LA DISPUTA

A finales de los años noventa, en medio de la deslegitimación política del gobierno de Ernesto Samper, la crisis institucional y el avance de los grupos guerrilleros, se consolidó un movimiento social que buscaba movilizar a la población colombiana en la exigencia de una salida pacífica al conflicto armado y el respeto de los derechos humanos por parte de los combatientes. Esta acción se visibilizó en las elecciones locales de 1997, en las que el Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad obtuvo cerca de diez millones de votos.

El resultado visible del Mandato Ciudadano por la paz fue la instalación de la Mesa de diálogo y negociación entre el Gobierno nacional y las FARC en enero de 1999. El recién electo presidente de la república Andrés Pastrana y la guerrilla aceptaron iniciar las negociaciones, bajo unas condiciones, una metodología y un cronograma establecidos, y en un territorio despejado conformado por cinco municipios: Vistahermosa, La Macarena, La Uribe y Mesetas, en el departamento del Meta, y San Vicente del Caguán, en Caquetá. Algo que fue interpretado por la sociedad como una oportunidad real de encontrar una salida a la violencia como expresión histórica del conflicto en Colombia.

Tras la euforia de los primeros momentos, pronto comenzaron los problemas en la implementación del proceso. El presidente se vio enfrentado en varias ocasiones a la cúpula militar que no estaba conforme con la zona de despeje concedida: “Se hablaba en varios círculos castrenses de la falta de efectividad en los diálogos, las concesiones establecidas y el aumento de la confrontación, siendo uno de los casos más emblemáticos el asesinato de la exministra de Cultura, Consuelo Araujo, en 2001. También se mencionaba la existencia de campos de presos en la zona desmilitarizada, el aumento de

los cultivos ilícitos, los secuestros y el cobro de vacunas entre otros asuntos” (Semana, 2004). El hecho más grave que marcó este distanciamiento fue la dimisión del ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda, y la rebelión de generales de las fuerzas militares en medio de especulaciones sobre un intento de golpe de Estado en 1999. Finalmente, el desgaste de una negociación sin una hoja de ruta estructurada terminó diluyéndose hasta su finalización tres años más tarde².

La ruptura de las negociaciones coincidió con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, lo que produjo la integración del país a la llamada guerra mundial contra el terrorismo. Luego de los atentados, el presidente Pastrana, alentado por el gobierno Bush, relacionó la acción de las FARC y el ELN con organizaciones como Al Qaeda, ETA e IRA, por mencionar algunas. La presión internacional también ayudó a que ambas guerrillas y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) fueran incluidas en las listas de grupos terroristas del Departamento de Estado de los Estados Unidos y de la Unión Europea.

Al contexto internacional hay que sumar el agotamiento y la frustración de la sociedad colombiana con la ruptura establecida, siendo su principal reacción el apoyo mayoritario al candidato Álvaro Uribe Vélez, quien para la época encarnaba la figura política más radical frente a la guerrilla. En su discurso, Uribe proponía el aumento de las acciones y el uso de todas las fuentes militares posibles para ubicar y eliminar la amenaza terrorista de las FARC y el ELN; incluso, llegó a proponer que, de llegar al poder, derrotaría a estos grupos en un tiempo muy corto. Algo que fue interpretado por la mayoría de la población colombiana como la posibilidad de deshacerse de la violencia, lo que a la postre derivó en la elección del mandato ciudadano por la guerra. Fue así como Colombia, a contracorriente del contexto latinoamericano marcado por el ascenso del progresismo, se convirtió en uno de los exponentes más radicales de la derecha política en los siguientes años.



² El rompimiento de los diálogos tuvo lugar como consecuencia del secuestro de un avión comercial en el que viajaba el senador Jorge Eduardo Gechem Turbay, el 20 de febrero de 2002. Esta fue la acción que rebosó la copa de una serie de denuncias sobre abusos cometidos por las FARC en la zona de distensión ofrecida por el Gobierno. Esa noche el presidente Pastrana informó al país la noticia y dio 48 horas a la guerrilla para que abandonara la zona, tal como estaba consignado en el protocolo del diálogo.

EL GOBIERNO DE URIBE Y SU PROYECTO AUTORITARIO

El Estado comunitario y la seguridad democrática

En 2002, la llegada de Álvaro Uribe al poder significó el inicio de la implantación en Colombia de un proyecto político autoritario cimentado en la noción de Estado comunitario, contrapuesto al Estado social de derecho definido en la Constitución del país. El propósito real de esa nueva narrativa era concentrar el poder en la figura del presidente como encarnación de la nación. De acuerdo con esta visión, el Congreso, los tribunales, y las agencias estatales de control eran considerados como barreras para el buen desempeño de las tareas delegadas al ejecutivo por el electorado. De ahí los esfuerzos del Gobierno por debilitar estas instituciones, invadir su autoridad legalmente establecida y socavar su prestigio (Moreno y García, 2003). En la práctica ello significó un Estado fuerte, con una estructura piramidal encargada de promover la eficiencia del sector público, mientras que el papel asignado a los demás actores se limitó a la aceptación de las decisiones, siempre bajo el presupuesto de la adecuada solución de los problemas por parte del ejecutivo.

A lo anterior se añadió el discurso del Estado de opinión, como fase superior del Estado de derecho, 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. Como herramientas de acción para avanzar en esa dirección se acogió la idea de impulsar un referéndum, promovido por el propio Uribe en 2003, incluir la reelección presidencial en el texto constitucional –lo que logró para el siguiente mandato– y promover una reforma política que concentraba poderes en el ejecutivo, bajo la consideración de que estos ajustes no hacían más que representar el querer ciudadano y, en consecuencia, no violaban ningún derecho constitucional. Por último, el Gobierno intentó debilitar la rama judicial y otorgar un inmenso poder a los medios de comunicación como escenarios que otorgarían legitimidad permanente a la figura presidencial a partir de encuestas y sondeos.

La descentralización fue la gran perdedora. Si bien el Plan de Desarrollo 2002-2006 hace referencia al fortalecimiento de las autonomías regionales, el eje de la acción local se tornó dependiente de la estrategia nacional de seguridad y control militar³. El



³ Esta perspectiva de la seguridad se distancia de las tendencias actuales que la conciben como un concepto inclusivo y centrado en las personas, que busca la protección del individuo y de las comunidades, más allá de la preocupación por la defensa del territorio y el poder militar. El enfoque ligado

municipio solo existió como campo de prácticas, como escenario de implementación de las decisiones nacionales y como lugar de hegemonía política, desconociendo las propuestas, los instrumentos de política pública, las competencias y los movimientos sociales consolidados en los territorios.

En general, lo que se observó en los dos mandatos de Uribe fue una clara recentralización en nombre de la guerra, la moralidad y la eficiencia de lo público. Los mandatarios locales quedaron supeditados a la capacidad del Gobierno nacional de garantizar las condiciones de seguridad en todo el territorio nacional. A esto se sumó la convicción del Gobierno central de que las autoridades locales no tenían la capacidad ni la institucionalidad suficiente para cumplir con las obligaciones establecidas en la Constitución y, por tanto, era necesario que la figura presidencial actuara directamente en los municipios para rescatarlos de la corrupción, la pobreza y la violencia. Ello supuso la reducción de las transferencias⁴, la superposición de acciones y la minimización de las alcaldías, quedando estas como figuras accesorias del Estado.

En este modelo, la participación ciudadana fue entendida como una herramienta utilitaria “en las áreas y temas establecidos por el régimen político, para los fines concretos señalados y en escenarios definidos, sin deliberación ni confrontación de ideas” (Fung, 2007). Esta visión utilitarista se concretó en los consejos comunitarios de gobierno considerados por este último como “la máxima expresión de la democracia participativa, teniendo en cuenta que en ellos confluía la ciudadanía, las autoridades locales y el Gobierno nacional para definir soluciones a los problemas que enfrentaban los territorios y sus poblaciones” (DNP, 2004)⁵. Esta estrategia implicó, de acuerdo con Foro Nacional por Colombia (2015),



al Estado policivo también se aleja de un marco de actuación integral de la gestión pública centrada en la articulación del conjunto de demandas sociales, la provisión de la seguridad de los individuos y la participación de los afectados en la aplicación de las acciones de gobierno (Mahecha, 2012).

⁴ Dicha reducción se inició en el gobierno de Andrés Pastrana, cuyo ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, hizo aprobar en el Congreso una reforma constitucional que cambió el sistema de transferencias del Gobierno central a los municipios y departamentos, generando un saldo negativo para las entidades territoriales. Lo que hizo Uribe fue acogerse a esa tendencia, que en los años subsiguientes redujo significativamente los ingresos de alcaldías y gobernaciones.

⁵ “El Estado comunitario es participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, en su ejecución y supervisión. La participación ciudadana es, a su vez, connatural al Estado comunitario: es garantía de transparencia, eficiencia y equidad en el resultado de la acción oficial. La exigencia ciudadana permanente impone un sincero afán de los funcionarios, prudencia en el compromiso, diligencia en la acción e imaginación para explorar opciones y superar obstáculos. La presencia continua del funcionario de cara a la comunidad facilita el acceso a la información, el conocimiento de las cifras, la conciencia sobre las posibilidades y las limitaciones, la reflexión sobre las obligaciones y la confianza en las instituciones” (DNP, 2004).

“la desinstitucionalización de la participación ciudadana y la implantación de una modalidad de relación directa entre el gobernante y la población, que concentró en el primero un gran poder de discrecionalidad con respecto a las decisiones y al manejo de los recursos públicos, y convirtió a la segunda en objeto de prácticas asistenciales, en cabeza del propio presidente de la República. Además, el modelo propuso individualizar la relación del ciudadano con el gobernante, eliminando cualquier forma de acción colectiva”. Los escenarios institucionales de participación fueron considerados obsoletos⁶ y los consejos comunitarios se convirtieron en tribuna pública para respaldar o condenar de manera mediática a líderes y autoridades, y avalar candidatos afectos al proyecto político en el poder.

Como complemento de su estrategia, Uribe buscó debilitar los partidos tradicionales y crear microorganizaciones regionales favorables a su estilo caudillista. En los ocho años de su gobierno contó con el apoyo de fuerzas disímiles: el Partido Conservador y el Partido de la Unidad Nacional (conocido como Partido de la U), creado por sus seguidores, Cambio Radical, como expresión política de ruptura con el liberalismo, y movimientos cuestionados por sus vínculos con grupos ilegales como Alas Equipo Colombia, el Partido de Integración Nacional (PIN), luego denominado Opción Ciudadana y Convergencia Ciudadana, entre otros. Sobre este tema, es recordada la frase del Salvatore Mancuso, uno de los máximos líderes de las autodefensas, quien señaló que el 35 % del Congreso elegido en 2002 tenía lazos con el paramilitarismo.

Dichos lazos fueron el resultado de acuerdos establecidos entre grupos paramilitares y varios sectores de la clase política antes de las elecciones de 2002 para favorecer el ascenso al poder del uribismo, el dominio de sectores ligados a esta conformación política en el Congreso y la repartición ilegal de las alcaldías, gobernaciones, concejos y los sistemas presupuestales locales. Entre ellos se cuentan el pacto de Ralito, en el departamento de Córdoba, firmado en 2001 con veinte aspirantes al Senado y la Cámara, que fue el inicio de la investigación judicial conocida como la “parapolítica”; el pacto de Urabá (2001) para lanzar una lista a la Cámara y el Senado, encabezada por Rubén Darío Quintero y Humberto Builes; el pacto del Magdalena Medio (2001) firmado con el



⁶ Adicionalmente, el presidente Uribe convocó a los colombianos a votar el referendo del 2003 que buscaba adecuar la institucionalidad estatal al proyecto autoritario y, posteriormente, a emplear el mismo mecanismo para reelegirlo por segunda vez consecutiva.

jefe político de Convergencia Ciudadana, Luis Alberto Gil y los clanes familiares de Hugo Aguilar y José Chaux Mosquera; y el pacto de Pivijay, en Magdalena (2001), “en el que se estableció el escenario para la elección de los congresistas Dieb Maloof, Jorge Castro, José Gamarra Sierra y Gustavo Orozco” (CAJAR, 2008).

En este escenario, en medio de un discurso autoritario, cargado de violencia, el presidente estableció un poder mayoritario sobre el Congreso de la República, que facilitó la aprobación de las reformas relacionadas con la implantación del Estado comunitario. A este unanimismo alrededor de Uribe se sumó el apoyo de los partidos y movimientos religiosos que vieron en su postura una oportunidad para imponer su visión tradicional de país, que incluía la discriminación y la persecución a grupos ciudadanos por su condición o por los derechos que reivindicaban: mujeres, profesorado, población LGTBI, por mencionar algunos.

El estilo autoritario de Uribe no admitía ninguna oposición. Nunca un presidente o figura del alto nivel había descalificado y estigmatizado tanto públicamente a sus contradictores. Quien criticaba al Gobierno era tildado de amigo del terrorismo o idiota útil de las FARC. No solo se produjeron discursos desobligantes, sino que, además, el Gobierno persiguió a la oposición, recibió a integrantes de grupos mafiosos en la Casa de Nariño para conseguir pruebas que le ayudaran a judicializar a las personas que consideraba enemigas, incluyendo magistrados de la Corte Suprema de Justicia, tribunal que llevaba los procesos contra los sectores uribistas comprometidos en las investigaciones sobre parapolítica. Periodistas, líderes, organizaciones no gubernamentales (ONG) y defensores de derechos humanos sufrieron las consecuencias de tal persecución. Como elemento adicional, se acudió a un entramado de abogados para amedrentar y demandar a cualquiera que se atreviera a hablar en contra de Uribe, su familia y sus seguidores (Paredes, 2009).

También se acudió al espionaje ilegal a los contradictores del Gobierno. Al principio, esta práctica fue negada por el propio presidente; sin embargo, se comprobó su existencia y direccionamiento. Primero, se realizó a través del denominado grupo G-3⁷, que operó entre marzo de 2003 y octubre de 2005 en el interior del DAS, con patrocinio de sus jerarcas, Jorge Noguera y José Miguel Narváez, para rastrear a particulares, opositores u organizaciones de derechos humanos. Luego, en mayo de 2007, se descubrió que desde la Dirección de Inteligencia de la Policía habían sido realizadas interceptaciones a opositores del Gobierno y periodistas. Por este episodio, varios funcionarios del Gobierno y del DAS terminaron en la cárcel; en octubre de 2011, por iniciativa de la administración de



⁷ Grupo de inteligencia dedicado a monitorear ONG.

Juan Manuel Santos, tras 58 años de funcionamiento, este organismo de inteligencia fue liquidado. Un año después, en junio de 2012, el Congreso tramitó la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia, para crear una nueva instancia oficial de control que evitara nuevos escándalos de interceptación ilegal (El Espectador, 2018).

Los medios de comunicación también sufrieron las consecuencias de la estigmatización. Fueron categorizados en dos bloques: los “patriotas”, es decir, los que le hacían coro al Gobierno, y los “críticos e independientes”, tachados por el Gobierno como medios al servicio del “terrorismo” (Navarro, 2010). Esto vino acompañado de una estrategia de censura dirigida a los medios que publicaban informes y noticias negativas sobre la figura del mandatario y el Gobierno. El presidente también exigió “autocontrol” en la labor informativa, como condición necesaria para la entrega de entrevistas y de información oficial. Finalmente, personas cercanas a Uribe coparon medios de comunicación para desacreditar a la oposición.

Otro de los frentes abiertos por Uribe fue la disputa con la justicia y su interés en limitar su independencia. Una primera acción consistió en fusionar los ministerios del Interior y Justicia. El Gobierno propuso, además, reformas para limitar el control de las Altas Cortes y, finalmente, confrontó la labor y las decisiones judiciales. Así, en 2002, recién electo, el presidente señaló la necesidad de reformar la Corte Constitucional, que en su opinión se había convertido en un órgano que usurpaba funciones del ejecutivo y del Congreso y pretendía actuar como ente colegislador (Borda, 2012).

La Corte reaccionó señalando que con estas declaraciones se anunciaba un periodo de incertidumbre, con acciones que pretendían desprestigiarla (El Tiempo, 2002). Un año más tarde, volvió la disputa con la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto que reglamentaba el Estado de excepción propuesto por el Gobierno. El Presidente de la República planteó que los alcances de la Corte Constitucional debían ser revisados y que sus sentencias “dejaban mucho que desear”, pues sus fallos eran más políticos que jurídicos. Y en 2009, cuando esta corporación rechazó el referendo para proclamar la tercera reelección presidencial, la furia uribista llegó al límite.

La Corte Suprema también recibió la descarga del Gobierno. En el 2005 su presidente enfrentó un ataque frontal del uribismo por manifestar su inconformidad con el Proyecto de Ley de Justicia y Paz, al considerarlo muy laxo y generoso con los grupos paramilitares y por pretender establecer los tribunales especiales, deslegitimando la capacidad de la estructura judicial para tratar los hechos irregulares cometidos por estos grupos. En 2007, esta Corte negó la posibilidad de que a los exparamilitares se les aplicara el delito de sedición. Uribe la acusó de “enemiga de la paz”, y dijo que sus magistrados fallaron

“de manera formalista e ideológica”. En ese mismo año, el magistrado Iván Velásquez, a quien el presidente consideraba como un enemigo político, fue acusado de ofrecer prebendas a alias Tasmania, para que declarara en contra de Uribe. En 2008, otro magistrado fue demandado por el presidente por mencionar públicamente que lo había llamado para conocer el estado del caso contra su primo Mario Uribe. En cuanto a las interceptaciones ilegales, Uribe acusó a la Corte de prestarse para el avance del terrorismo y, en el 2010, también produjo un nuevo enfrentamiento con la vinculación de su hijo Tomás con el escándalo de las notarías, en el marco de la discusión sobre la reelección presidencial.

La era Uribe terminó con más de una veintena de sus funcionarios investigados judicialmente y con condenas establecidas, como consecuencia de escándalos como la Yidispolítica, el programa Agro Ingreso Seguro (AIS) o las “chuzadas” telefónicas. También se cuentan cerca de 51 congresistas con procesos judiciales, 29 de ellos presos, y 340 funcionarios elegidos por voto popular (gobernadores, alcaldes, concejales y diputados) vinculados a la parapolítica (El Tiempo, 2008). Ante esta realidad, la reacción presidencial fue declararse como perseguido por las Cortes y generar espacios para que varias personas del Gobierno pidieran asilo o salieran del país para evadir las acciones de la justicia.

En el plano subnacional, las élites políticas acogieron la práctica de pactar acuerdos con aparatos armados para conservar el control del territorio, reproduciendo el autoritarismo en una parte significativa del país. Algunos ejemplos de ello son el pacto de Chivolo en el año 2000, que estableció el reparto de la gobernación, alcaldía y concejos del Magdalena a candidatos afines con Jorge 40, comandante paramilitar del Bloque Norte; un año más tarde, el pacto de Pivijay, también en Magdalena, definió el apoyo de este grupo ilegal a varios candidatos para las posteriores elecciones a alcaldías en gran parte del departamento (Fundación Ideas para la Paz, 2007). En el Eje Cafetero y Caldas también fueron pactadas alianzas parecidas para favorecer a candidatos a las gobernaciones y alcaldías afines a Ernesto Báez, líder reconocido de las autodefensas. Por último, en Casanare, a comienzos de 2007 tuvo lugar la reunión de coordinación para acordar el porcentaje de la contratación y las regalías que se debía entregar al jefe paramilitar Martín Llanos⁸, con participación de varios alcaldes y líderes sociales, incluyendo al exgobernador Miguel Ángel Pérez.

En definitiva, se consolidó una estrategia de copamiento no solo del Estado sino de todo tipo de instituciones de la esfera pública. En este contexto, mientras, por una parte,



⁸ Este jefe paramilitar no se desmovilizó durante el proceso de paz liderado por el gobierno Uribe.

los grupos guerrilleros buscaban ejercer control territorial y político, los ejércitos privados y los grupos paramilitares implementaron alianzas con clanes locales, sectores estatales y del narcotráfico para suplantar el ejercicio de gobierno y acceder a la renta pública en el sentido más general del término, es decir, al control de actividades sociales, de los canales de comunicación entre Estado y ciudadano, así como a la focalización de los programas y servicios sociales. En estas condiciones, el municipio pasó de ser un escenario de control militar territorial a ser un objetivo de control político y social (Velásquez, 2013).

Cálculos de entidades como la Contraloría General de la República señalan que los grupos paramilitares llegaron a controlar entre el 10 % y el 50 % del total de los ingresos de las gobernaciones del Magdalena, Córdoba, Cesar, Sucre, Norte de Santander, Meta, Tolima y Casanare entre 1998 y 2003. La Fiscalía General de la Nación y la Corte Suprema de Justicia reportaron que, a 2010, se pudieron establecer nexos entre paramilitares, políticos, mandatarios y funcionarios en 25 de los 32 departamentos que componen el país. Por último, la Presidencia de la República señala que entre 2002 y 2010 los paramilitares se apropiaron de COP 530.000 millones de los recursos girados a los departamentos y municipios para atender el servicio de salud.

En el gobierno de Uribe dominó un discurso de guerra como instrumento de la gestión pública⁹. Para ello se propuso el enfoque de la seguridad democrática, que estableció la derivación de funciones de protección e información en actores y agentes sociales, denominados cooperantes, a cambio de un estímulo por su participación en la recuperación del control territorial por parte del Estado. Ello significó, además, la supresión de cualquier reconocimiento de conflicto armado en el país y la aceptación de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico como apuesta oficial, invisibilizando con ello, cualquier posibilidad de discusión sobre los factores sociales, políticos y económicos que históricamente han sostenido la violencia en Colombia.

Bajo este enfoque se fortaleció el papel de las Fuerzas Armadas para derrotar militarmente a las FARC y al ELN, con el apoyo directo de los Estados Unidos, representado en asistencia militar, presencia de contratistas en suelo colombiano, apertura de bases



⁹ Este fenómeno, según Iturralde (2003), puede ser interpretado como una manifestación contemporánea de la razón de Estado: la seguridad y el miedo son aducidos con el fin de garantizar la débil estabilidad del Gobierno, pero también, como un escenario propicio para sacar ventaja de la sociedad, justificando de paso las decisiones que exceden los parámetros legales ordinarios y que limitan las libertades y derechos de los ciudadanos sin someterse al desgaste del debate y el proceso democrático y atando la idea de autoridad, orden y unanimidad ante los debates filosófico-políticos sobre el accionar del Estado.

militares de trabajo conjunto y mayores recursos para la guerra, en el marco del Plan Colombia. Además, se estableció la directriz de restringir los derechos de la población al principio de seguridad como fundamento de la actuación institucional (cuadro 2.1).

En los siguientes años se generó una ofensiva sin precedentes que significó la disminución de los activos de las FARC en un 40 % y la pérdida de su presencia en algunas zonas del país. La disminución de los combatientes se debió a muertes en combate y la desertión, así como a la baja de varios de los mandos altos de la guerrilla como Raúl Reyes, tercero en la jerarquía, Jorge Briceño, líder militar de dicha guerrilla, en el año 2010, y Alfonso Cano, en el 2011, cuando era su jefe. La liberación de militares secuestrados

CUADRO 2.1
COMPOSICIÓN DEL GASTO MILITAR EN COLOMBIA, 2000-2014
(MILLONES DE DÓLARES A PRECIOS CONSTANTES DE 2011)

AÑO	GASTO MILITAR	% DEL PIB
2000	5.032	1,9
2001	6.324	2,2
2002	6.937	2,3
2003	7.548	2,8
2004	7.721	3,0
2005	8.011	3,4
2006	8.470	3,6
2007	8.985	3,7
2008	10.621	3,9
2009	11.157	4,1
2010	11.072	3,9
2011	11.307	4,0
2012	11.428	4,2
2013	12.489	4,4
2014	13.061	4,7

FUENTE: SIPRI (2019).

fue tomada como símbolo del éxito derivado de la implementación de la estrategia de seguridad democrática. Las FARC respondieron a esta ofensiva con el retorno a la lucha de guerrillas con pequeñas unidades y la defensa de posiciones estratégicas, incrementando sus acciones militares en los años 2008 al 2011, además de la profusa siembra de minas antipersona en el territorio nacional.

De acuerdo con datos oficiales del Observatorio del Conflicto Armado, en los dos periodos del gobierno Uribe se registraron 1784 combates entre las Fuerzas Armadas y las FARC, lo que muestra la intensidad de la confrontación. Al final de este periodo, no se cumplió con la promesa hecha por Uribe de derrotar militarmente a la guerrilla. Además, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) extendió su influencia en zonas de presencia histórica, acudiendo en ocasiones a alianzas con las FARC y otros grupos armados. Ambas guerrillas aumentaron sus recursos a través de actividades relacionadas con el narcotráfico y la práctica del secuestro, aunque con una reducción significativa.

La confrontación también generó un aumento significativo de ejecuciones extrajudiciales, llamados “falsos positivos”¹⁰. Según datos del Cinep, el número de víctimas ascendió a 1.613 entre 1990 y 2009 (Cárdenas y Villa; 2015). La Fiscalía, por su parte, reportó 2.799 víctimas de esta acción, mientras que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU habla de 3.000 víctimas entre 2004 y 2008. Es claro que los denominados falsos positivos no son algo nuevo en nuestro país, pero también es claro que el problema se exacerbó durante la implementación de la política de seguridad democrática entre 2002 y 2010. Por ejemplo, con base en los datos reportados en el cuadro 2, la tasa promedio de ejecuciones extrajudiciales por cada 100 mil habitantes tuvo un incremento del 154 % pasando de 0,11 en la década de los noventa a 0,28 en los primeros años de este siglo. Es un comportamiento similar al que presenta la tasa de guerrilleros dados de baja, que aumentó en 52 % pasando de 1,96 a 2,99 en el mismo tiempo. En términos absolutos el número de ejecuciones extrajudiciales pasó de 393 a 1220 y el de guerrilleros dados de baja, de 7218 a 12.302. A estas cifras hay que sumar las 5'827.898 víctimas contabilizadas por la ONU en el periodo 2000-2010, en su mayoría personas desplazadas de sus lugares por amenazas, pero también hombres y mujeres asesinadas, prácticas de abuso sexual como arma de guerra, entre otras conductas que reflejan la atrocidad de la violencia experimentada en el país.



¹⁰ El término “falsos positivos” hace referencia, en lenguaje castrense, al hecho de presentar como muertos en actividades propias de una acción militar a quienes en realidad no lo son. En sentido más amplio el término más apropiado es el de “víctimas de ejecuciones extrajudiciales”.

CUADRO 2.2
DATOS SOBRE FALSOS POSITIVOS Y MUERTE DE GUERRILLEROS EN COLOMBIA, 1990 - 2009

AÑO	NÚM. CASOS DE FALSOS POSITIVOS*	NÚM. VÍCTIMAS DE FALSOS POSITIVOS*	NÚM. GUERRILLEROS DADOS DE BAJA**	POBLACIÓN DE COLOMBIA***	TASA DE FALSOS POSITIVOS (X100 MIL. HAB.)	TASA DE BAJAS GUERRILLA (X100 MIL. HAB.)
1990	18	50	647	34'130.022	0.146	1.896
1991	22	49	865	34'830.570	0.141	2.483
1992	22	49	1.043	35'520.940	0.138	2.936
1993	39	111	796	36'207.108	0.307	2.198
1994	16	29	601	36'853.905	0.079	1.631
1995	6	9	578	37'472.184	0.024	1.542
1996	10	23	652	38'068.050	0.060	1.713
1997	17	39	675	38'635.691	0.101	1.747
1998	6	15	571	39'184.456	0.038	1.457
1999	7	19	790	39'730.798	0.048	1.988
Promedio	----	----	----	----	0.108	1.959
Subtotal 1990-1999	163	393	7.218	----	----	----
2000	5	12	941	40'295.563	0.030	2.335
2001	7	9	1.452	40'813.541	0.022	3.558
2002	17	39	2.478	41'328.824	0.094	5.996
2003	34	52	1.855	41'848.959	0.124	4.433
2004	72	122	1.524	42'368.489	0.288	3.597
2005	87	131	1.217	42'888.592	0.305	2.838
2006	143	244	1.017	43'405.956	0.562	2.343
2007	241	388	1.213	43'926.929	0.883	2.761
2008	130	213	321	44'451.147	0.479	0.722
2009	8	10	284	44'978.832	0.022	0.631
Promedio	----	----	----	----	0.281	2.987
Subtotal 2000-2009	744	1.220	12.302	----	----	----
Total 1990-2009	907	1.613	19.520	----	----	----

FUENTE: Estadísticas Cinep, Cerac, DANE, DNP (2012).

Paradójicamente, la ofensiva militar no significó en la práctica el fin de los contactos con grupos armados para explorar caminos de la negociación. El caso más significativo fue la desmovilización de 34 bloques de las autodefensas, iniciado en 2003. En total, la Presidencia de la República reportó que en este proceso 31.671 hombres entregaron sus armas. Adicionalmente, tuvo lugar el proceso de justicia y paz, establecido en la Ley 975 de 2005 y sus actos reglamentarios posteriores, los cuales definieron las sanciones para las estructuras desmovilizadas. El proceso sin embargo no fue exitoso por varias razones: en primer lugar, fueron incluidos varios narcotraficantes y otros delincuentes que nada tenían que ver con el paramilitarismo y que obtuvieron rebajas o el cese de las penas. En segundo lugar, los máximos jefes de las autodefensas fueron extraditados en 2008, con lo cual se eliminó la posibilidad de conocer la verdad sobre los financiadores de sus acciones. En tercer lugar, en no pocos análisis se demostró que una cantidad considerable de formaciones transformaron su organización para continuar con el negocio del narcotráfico y las acciones delictivas. Algo que años más tarde se conoció como “bandas emergentes”.

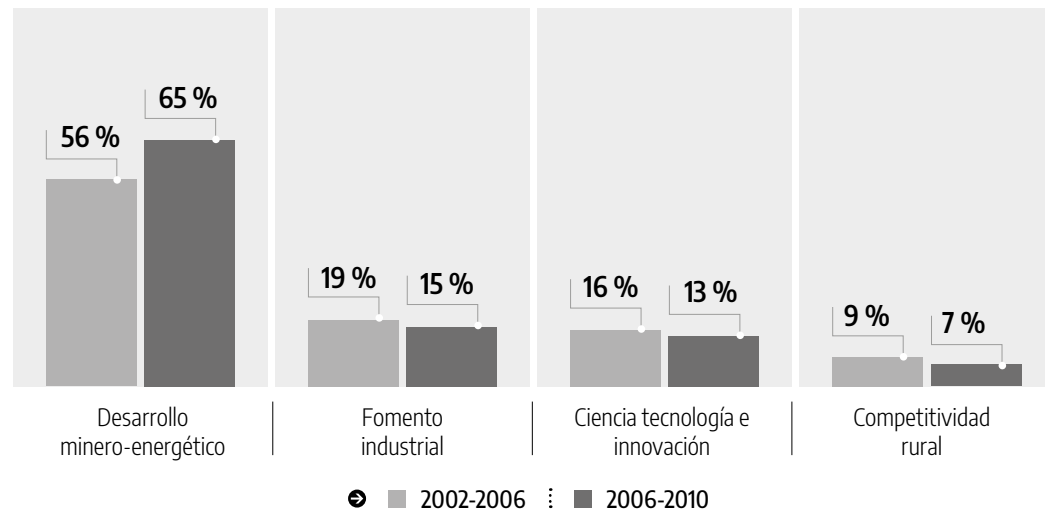
Aunque Alvaro Uribe no lo reconoce, desde los primeros años de su administración y en medio de la política de mano dura, buscó entablar un proceso de paz con las guerrillas. Así, en 2002, el presidente convocó la Comisión de Conciliación y solicitó a la iglesia católica su intermediación para buscar el diálogo con las FARC y el ELN. En 2004, con la autorización del mandatario, representantes de esa iglesia se reunieron con miembros de las FARC para realizar algunos acercamientos. En 2007, el Gobierno dispuso facilitar las condiciones de seguridad a delegaciones de Suiza, Francia, España y la guerrilla para estudiar la implementación de una zona de despeje. Incluso, se buscó la participación de Hugo Chávez como intermediario para avanzar en un ambiente favorable de diálogo y se había establecido a Brasil como el sitio de encuentro de las partes, a comienzos del 2010. Entre los ofrecimientos discutidos estaba la asignación de curules para ambos grupos en el Congreso, la eliminación de la extradición, la rebaja de penas, el cese bilateral del fuego, el reconocimiento del conflicto armado y una Constituyente (Semana, 2014).

La confianza inversionista

Para el gobierno de Uribe era claro que su apuesta debía tener un modelo productivo que respaldara su margen de gobernabilidad. Como respuesta a esta necesidad propuso su política de confianza inversionista. En la práctica ello significó tres medidas que impulsaron al país hacia un modelo económico extractivista: en primer lugar, la aplicación de

una variedad de mecanismos e incentivos para facilitar la inversión extranjera en actividades mineras y de hidrocarburos bajo el lema “el presente se encuentra en el petróleo y el carbón, y sus perspectivas llegan hasta donde el recurso exista y se pueda explotar” (DNP, 2004). En segundo lugar, la inclusión de un enfoque, auspiciado por organismos como la Comisión Económica para América Latina (Cepal) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según la cual “los países compiten en el mercado de capitales, la competitividad de los territorios depende cada vez menos de sus ventajas naturales” y más de “la capacidad de seducción de las políticas nacionales” (DNP, 2004). En tercer lugar, la priorización de los recursos públicos para el fomento de la actividad de explotación y exploración, tal como se muestra en el gráfico 2.1.

GRÁFICO 2.1
PARTICIPACIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA, 2002-2010



FUENTE: DNP (2014).

Como instrumento adicional para articular el enfoque extractivo de los recursos naturales a circuitos mundiales de intercambio, entre 2002 y 2010 fueron firmados la mayor cantidad de Tratados de Libre Comercio (TLC) en la historia reciente del país. En total, el Ministerio de Industria y Comercio habla de 18 acuerdos firmados, de los cuales los más importantes son: el acuerdo con países de la Asociación Europea, Suiza y

Liechtenstein, suscrito el 25 de noviembre de 2005; el acuerdo con Estados Unidos, firmado en 2006, con periodo de transición hasta 2011 cuando entró en vigor; la zona de libre comercio con el Mercado Común del Sur (Mercosur), establecido en 2006; el acuerdo con el Salvador, Guatemala y Honduras, de 2007; y el acuerdo con Canadá, en 2008. Estos tratados incluyen cláusulas para privilegiar la exportación de minerales e hidrocarburos a cambio de bajos aranceles del Gobierno colombiano para bienes y servicios agregados provenientes del exterior.

En el plano interno el Gobierno impulsó una serie de reformas dirigidas a movilizar los procesos institucionales relacionados con la inversión en la exploración y explotación de recursos naturales mediante la aplicación del Código de Minas (Ley 685 de 2001), elaborado con la asesoría de empresas mineras. También se liquidó la Empresa Colombiana de Carbones (Carbocol) a través del Decreto 520 de 2003. En ese mismo año Ecopetrol se convirtió en una empresa accionaria; luego, el Decreto 254 de 2004 cerró la Empresa Nacional Minera (Minercol).

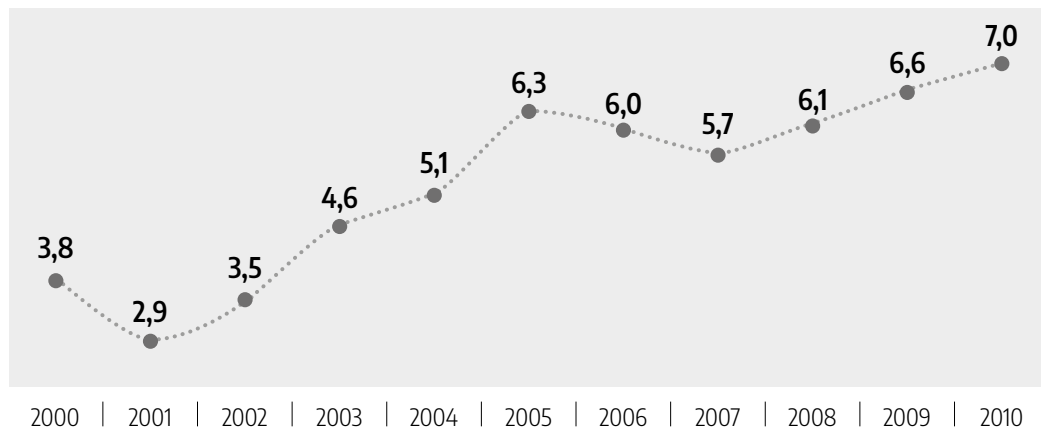
En el campo fiscal, el Gobierno promovió los acuerdos de estabilidad jurídica establecidos con las empresas extractivas en la Ley 963 de 2005 y en cuatro reformas tributarias (leyes 788 de 2002, 863 de 2003, 1111 de 2006 y 1370 de 2009). En el sector de hidrocarburos fue creada la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) mediante el Decreto 1760 de 2003, como entidad responsable de orientar el crecimiento de la oferta de petróleo y gas. El decreto, además, estableció una nueva modalidad de contratos diferentes a los de Exploración y Producción (E&P) tradicional, denominados de Evaluación Técnica (TEA), con el propósito de ampliar el conocimiento sobre la proyección de las áreas con potencial extractivo. La ANH inició desde el 2007 la implementación de rondas petroleras, en las que se ofrecen bloques mediante subasta a particulares. Por último, fueron elaborados algunos instrumentos de largo plazo, como el Plan de Desarrollo Minero 2006 – 2019 y el documento *Visión Colombia 2019*, con el propósito de demostrar que la apuesta por el extractivismo llegaba para quedarse indefinidamente.

Un aspecto ligado a la confianza inversionista fue el debilitamiento del control de Estado a las actividades de exploración y explotación. En 2003, el Ministerio de Ambiente fue fusionado con el de Vivienda y Desarrollo Territorial, lo que implicó una reducción de la planta de personal encargada de realizar la supervisión de las acciones implementadas por las empresas en el territorio, dando prelación al enfoque minero sobre la preservación de las áreas protegidas. Fueron concesionadas áreas de comunidades negras y pueblos indígenas, al tiempo que el Gobierno mostraba desinterés en la reglamentación de la consulta previa a través de una norma específica.

El resultado final fue la ampliación de la titulación minera que entre 2000 y 2012 pasó de 2192 a más de 9400 títulos otorgados. De estos, 3760 estaban en explotación y abarcaban cerca de 2,1 millones de hectáreas, un área cercana al 1,8 % del territorio nacional, de acuerdo con la Agencia Nacional de Minería (ANM). Además, quedaron 19.000 solicitudes mineras a la espera de ser resueltas, que sumadas a las otorgadas y a las declaradas áreas estratégicas mineras en el Amazonas (departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada) y el Pacífico (departamento de Chocó, Riosucio, Juradó, Carmen del Darién), tenían una extensión cercana a 22,3 millones de hectáreas, de acuerdo con estadísticas de las Contraloría General de la República.

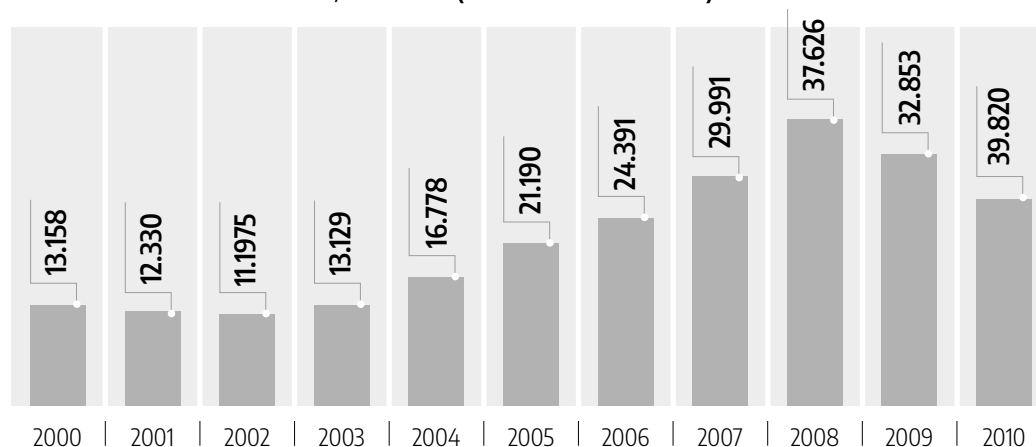
Los impactos generados por el otorgamiento de titulaciones fueron considerados como externalidades controlables por el gobierno Uribe frente al incremento de los inventarios mineros y de hidrocarburos. En el primer caso la producción de carbón aumentó de 59,7 a 79,1 millones de toneladas (MT) entre 2005 y 2010; la extracción de oro creció de 35.783 a 47.838 kilogramos. En el segundo caso la ANH reportó un crecimiento de 525.000 a 785.000 barriles de crudo por día en el mismo periodo. Además, aumentó el factor de reservas en petróleo a más de ocho años y se produjo un crecimiento económico por encima del 4 % anual entre 2004 y 2007, de acuerdo con datos del Banco de la República. Con ello, el país pasó a ser una estrella en los discursos internacionales

GRÁFICO 2.2
PARTICIPACIÓN DE LA MINERÍA Y LOS HIDROCARBUROS EN EL PIB COLOMBIA, 2000-2010



FUENTE: DNP (2014).

GRÁFICO 2.3
EXPORTACIONES DE COLOMBIA, 2000-2010 (MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: DNP (2014).

como principal exponente de las bondades que generaba el modelo económico extractivo. Entidades como el Banco Mundial reportaban que Colombia no solo había avanzado en disminuir la amenaza de la insuficiencia energética, sino que, además, los efectos mostraban un balance del ciclo económico favorable y una bonanza potencial de recursos que superaban los COP 128 billones para la segunda década de este siglo, teniendo en cuenta las proyecciones que ubicaban el barril de crudo y la tonelada de carbón en el límite de los USD 80 y USD 115, respectivamente, a finales de 2009.

Sin embargo, el país se reprimarizó. Las cifras del DANE lo muestran: entre 2002 y 2010 el peso de la minería y los hidrocarburos en el PIB Nacional casi se duplicó, pasando de 3,8 % a 7,0 %, mientras que la industria y la agricultura tuvieron decrecimientos considerables, incluso con tasas negativas. La magnitud de este cambio fue más visible en el presupuesto nacional, teniendo en cuenta que la participación de los ingresos por actividades extractivas en el total de la renta pública subió del 11,6 % al 32 % en ese periodo.

La inversión extranjera directa (IED) pasó de COP 2.346 millones a USD 7.137 millones y el volumen de las exportaciones de USD 13.158 millones a USD 39.820 millones entre 2000 y 2010, según datos del Banco de la República. Este fue el nuevo símbolo de la riqueza del país, pues en el primer caso la minería y los hidrocarburos absorbieron el 61 % de los recursos en promedio y, en el segundo caso, representaron el 58 %.

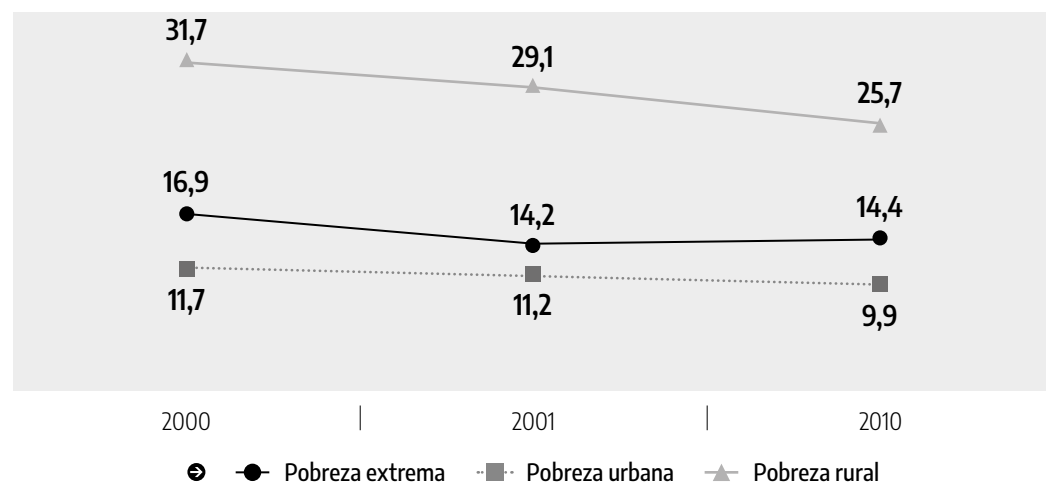
La cohesión social

Para ablandar la imagen del proyecto autoritario extractivo, el Gobierno promovió el discurso de la cohesión social, concebida como la tercera pata del trípode, junto con la seguridad democrática y la confianza inversionista. Se trató en lo fundamental de una apuesta que buscaba la adscripción ciudadana al proyecto político encarnado por el presidente Uribe, así como la aceptación de que las diferencias sociales pueden ser reducidas a través de la inversión privada como movilizadora del empleo. Completa el cuadro la convicción de que la seguridad y la desaparición de la guerrilla eran la clave para el desarrollo nacional, sin que ello incluyera la discusión sobre la tierra y la iniquidad, ambas consideradas como términos subversivos.

Así, desde el 2002 tuvieron lugar una serie de reformas de política relacionadas con la disminución de la pobreza, entre ellas la adopción del concepto de riesgo y de programas de transferencias monetarias condicionadas orientadas al fortalecimiento del capital humano. Adicionalmente, se reafirmó el compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, ante la necesidad de mostrar resultados, fue modificada la metodología para calcular el nivel de pobreza en Colombia. Así, de un indicador de pobreza

GRÁFICO 2.4

CIFRAS DE POBREZA EXTREMA, POBREZA URBANA Y RURAL COLOMBIA, 2000-2004 Y 2009. PROMEDIO NACIONAL

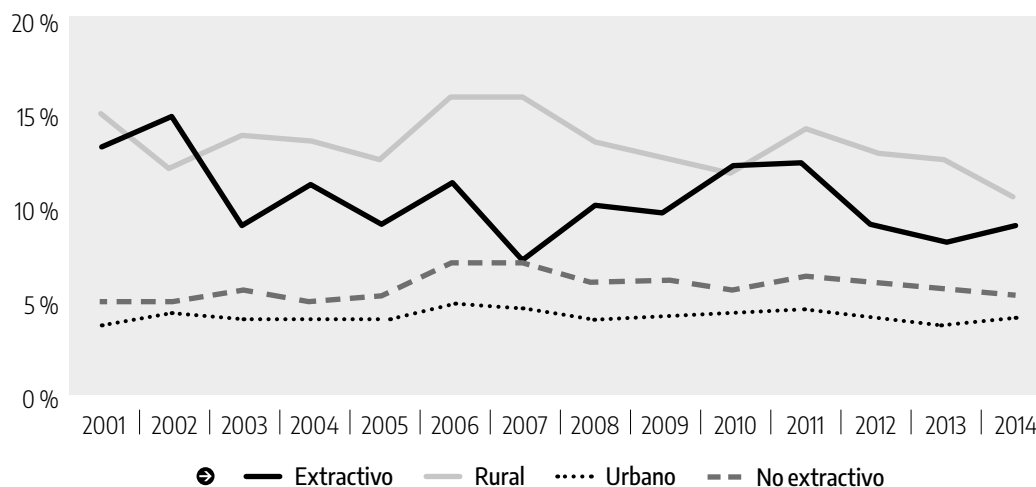


FUENTE: DANE (2013).

extrema de 16,9 % en 2000 se pasó a 14,4 % en 2009. Igual tendencia mostró la brecha de pobreza urbana y rural que bajó de 11,7 % a 9,9 % y de 31,7 % a 25,7 %, respectivamente. También se reportó el aumento de los años promedio de educación de la población, de 7,8 a 8,0 entre 2001 y 2009, así como la inversión de un promedio anual de COP 17 billones de pesos en el periodo 2002-2009 en programas dirigidos a los sectores vulnerables y la cobertura de servicios de salud y educación en todos los municipios del país.

Sin embargo, el problema de la desigualdad se mantuvo como una constante del modelo implementado. Al finalizar los dos mandatos de Uribe la pobreza rural triplicaba los resultados de la zona urbana. En 2010, la situación había empeorado, pues esa brecha aumentó más de dos veces (12,3 % y 25,0 % respectivamente), siendo las regiones Pacífica (excluyendo el departamento del Valle del Cauca) y Atlántica, con 33,8 % y 31,2 % respectivamente, las zonas con peores resultados en materia de igualdad. Además, la cobertura escolar disminuyó de 78,6 % a 69,3 % entre 2004 y 2010 (PNUD, 2011). Por otro lado, si bien, el porcentaje global de analfabetismo se mantuvo relativamente estable en el país (5,6 % en 2001; 5,5 % en 2010), la brecha urbano-rural se amplió en más de 10 puntos porcentuales, según datos del Departamento Nacional de Planeación (gráfico 2.5).

GRÁFICO 2.5
TASA ANALFABETISMO: POR REGIONES Y ZONAS



FUENTE: Peña y Martínez (2016).

En 2002, el coeficiente de Gini era de 0,57; ocho años más tarde se ubicó en 0,59, según datos del DANE. Las cifras de esta entidad también indican que en 2010 el 32 % de la población ganaba menos de COP 206.091 y solo el 2,4 % de los colombianos tenían ingresos superiores a COP 2,7 millones al mes, de acuerdo con el Banco Mundial. Otro de los ítems que muestra esta tendencia es la concentración de la tierra. Los datos del Censo Agropecuario de 2014 señalan que el coeficiente de Gini para la propiedad de la tierra era de 0,897, lo que indica una altísima concentración. Finalmente, las investigaciones de la misión de pobreza han señalado que el 1 % de los adultos más ricos en Colombia concentra más del 20 % del ingreso total del país.

Por último, en el periodo 2002-2010 no aumentó el empleo formal, debido en gran parte a la baja participación en la oferta laboral del sector minero-energético y el estancamiento de la agricultura y la industria, que hasta la década de los noventa, en conjunto, ocupaban la mayor cantidad de la población. En estas condiciones, el sector terciario (servicios y comercio) se convirtió en el mayor empleador del país.

La situación de los jóvenes empeoró ostensiblemente: los estudios laborales señalan que cerca del 38 % estaban desocupados al finalizar la primera década del siglo (DANE, 2011). De otra parte, la informalidad laboral aumentó de 50,1 % a 56,3 %, lo que hace suponer que la disminución de la desocupación (14,6 % a 9,8 % entre 2002 y 2016) correspondió en su mayoría a un movimiento de la población hacia actividades que no cumplen con los requisitos de ley y de trabajo decente. Un asunto final tiene que ver con el comportamiento del empleo por género. Los datos del DNP muestran que si bien la vinculación laboral de la población femenina creció de 38,5 % a 46,3 % entre 2004 y 2010 en las actividades como la minería y los hidrocarburos se mantuvo la estructura desigual con un aporte de la mano de obra masculina que subió de 57 % a 64 % en el periodo.

En 2009, la situación del país mostraba un panorama negativo. Las guerrillas, lejos de desaparecer, parecían mejorar su capacidad de acción; el crecimiento económico se estancó en valores del 0,4 %; los impactos sociales y ambientales de las actividades extractivas aumentaron; la titulación en zonas protegidas y en áreas de comunidades y poblaciones étnicas se convirtió en una “bola de nieve” y la crisis social se expresó en el aumento del desempleo. Ante esta situación, el presidente manifestó que requería un periodo adicional para corregir los desequilibrios presentados y ponerle fin a la amenaza terrorista. Ante la negativa de la Corte Constitucional¹¹ de aceptar una segunda



¹¹ La Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1354, que convocaba a los colombianos a pronunciarse sobre la posibilidad de que el presidente Uribe se presentara de nuevo a elección presidencial.

reelección, la estructura política uribista buscó consolidar un liderazgo que guardara su legado, y al mismo tiempo, que garantizara una transición tranquila. Fue así como impulsó el nombre de Juan Manuel Santos como el elegido para asegurar la continuidad de las tesis uribistas: seguridad democrática, confianza inversionista y cohesión social. Lo que a la postre derivó en su elección un año más tarde.

LA ERA SANTOS: ENTRE LA CONTINUIDAD Y LA RUPTURA POLÍTICA

El giro

Una vez elegido, el presidente Santos se presentó al país con un lenguaje más cercano a la opinión pública y con menor radicalidad en sus intervenciones. Se autoproclamó como un reformador del Estado en las cuestiones fundamentales. De esta forma, Colombia volvió al tecnicismo como práctica de gestión pública, con un bajo perfil en las decisiones y la adopción del discurso progresista que incluía la promoción de los derechos proclamados en la Constitución de 1991:

“Necesitamos un país que confíe y sienta orgullo por las instituciones del Estado. Unas instituciones que cumplen a cabalidad compromisos ineludibles de gestión pública como la transparencia, la equidad, el pluralismo, la eficiencia, la eficacia, la austeridad, y la intolerancia absoluta con la corrupción. Un Estado que procura la convergencia de las capacidades de desarrollo regional y abre y consolida espacios de inclusión para que los ciudadanos participen en la construcción del bienestar de la sociedad” (DNP, 2011).

Desde el punto de vista discursivo, el proyecto político de Santos adoptó los principios de la “tercera vía” del laborismo inglés, que se resume en un postulado fundamental: el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario. El rol del aparato estatal consistió entonces en la orientación de la acción pública, asignando al sector privado el rol de producir renta suficiente para el cumplimiento de los objetivos establecidos en los dos planes de desarrollo elaborados en 2010 y 2014: *Prosperidad para todos* y *Todos por un nuevo país*. En la práctica, esto se tradujo en tres dimensiones de acción:

crecimiento económico, reducción de la pobreza, y seguridad y paz; y tres principios: buen gobierno, participación y lucha contra la corrupción.

Santos, como político experimentado, comenzó a desmarcarse de algunos temas polémicos para ubicarse en una posición más abierta a la discusión democrática. Una muestra de ello fue la decisión de revertir la fusión de entidades públicas: separó el Ministerio del Interior del de Justicia y Derecho; el de Ambiente y Desarrollo Sostenible del de Vivienda; el de Trabajo, del de Salud¹², en un claro mensaje al país de que desestimaba el autoritarismo en la figura presidencial mejorando la capacidad organizativa y las funciones de la institucionalidad.

El Plan de Desarrollo del Gobierno se apartó de la noción de Estado comunitario: La base gobierno está en contribuir a la organización del poder con una misión fundamental: la protección y garantía de los derechos y de las libertades. Es una apuesta nacimiento, que debe ser obedecido por el poder político, limitando su acción. (DNP, 2011, p. 514).

En estricto sentido, esta frase, enmarca la concepción de que Uribe realizó el trabajo “sucio”, pero necesario “y, por omisión, justificable”, en el momento más duro del conflicto, y era hora de hacer regresar las cosas a su cauce con la adopción de un estilo de gobierno más “urbano” y más tradicionalista, apegado a la élite liberal bogotana.

En el plano internacional también hubo discrepancias desde el inicio con respecto al Gobierno anterior, principalmente por la decisión de Santos de acercarse a Venezuela. Se fue abriendo paso entonces la consigna de que era posible entablar relaciones públicas respetuosas entre visiones opuestas del poder por el bien supremo de la sociedad. Fue así como se estrecharon los lazos y la cooperación con el presidente Hugo Chávez y, luego de su muerte, con Nicolás Maduro, algo que fue interpretado por las bases uribistas como una traición hacia su líder supremo y hacia el propio país. Basta con recordar que Uribe había roto los vínculos diplomáticos con Chávez acusándolo de dar protección a los líderes de las FARC. También se vio como un signo negativo el acercamiento de la administración a los Gobiernos de Bolivia, Ecuador y Argentina, interpretado por los sectores de derecha como un signo de que el país corría el riesgo de girar hacia la izquierda.



¹² Esto se llevó a cabo en el marco de las facultades extraordinarias concedidas por el Decreto 1441 para reformar las instituciones del Estado.

Asimismo, se introdujo una variación en la aplicación la política de seguridad. Si bien el plan de desarrollo 2010-2014 reconoció los avances de la lucha contra el terrorismo, señaló la necesidad de darle un giro para desmarcarse de los lastres que acompañaron esta política: ejecuciones extrajudiciales, violación de derechos humanos, persecución a la oposición y desinterés por la reducción de los grupos paramilitares. En su lugar, en los ocho años que siguieron el Gobierno apostó por una cara más amable, denominada seguridad para la prosperidad, que proponía la acción integral de Estado en los territorios con mayor violencia a través del control institucional, la inversión prioritaria y la gobernabilidad, añadiendo el componente de gestión del riesgo ante desastres.

Igualmente, se incluyó la seguridad ciudadana como respuesta al crecimiento de los delitos en las ciudades y las acciones de las bandas emergentes, mediante la mejora en las estrategias de inteligencia, de interoperabilidad, la capacidad de control y coordinación de las autoridades y la fuerza pública, así como la inclusión de los derechos humanos como principio esencial de legitimidad ante la sociedad: “Queremos unas Fuerzas Militares fuertes, que respeten las libertades y los derechos de la población y que contribuyan al desarrollo y la prosperidad” (DNP, 2014).

Frente al narcotráfico, la continuidad de la apuesta uribista basada en el control, la judicialización y el enfoque represivo no duró mucho tiempo. En 2013, Santos presentó su política de lucha contra los cultivos de uso ilícito (DNP, 2014) que promovió un abordaje diferente del problema, incorporando en su acción estrategias de coordinación institucional, la actualización de sistemas de información, la implementación de esquemas de sustitución voluntaria y alternativas de desarrollo local. En el ámbito internacional, se comenzó a abrir una puerta hacia el discurso de la legalización y el consumo controlado de las drogas de uso ilícito como salida de largo plazo para avanzar en la lucha contra el narcotráfico. “Yo discutiría legalizar la marihuana y más que la marihuana Yo consideraría legalizar la cocaína si hay un consenso mundial porque esta es la droga que más nos ha afectado en Colombia”¹³. Además: “La forma como se está adelantando la guerra contra las drogas es igual o incluso más dañina que todas las guerras juntas que hoy se libran en el mundo. Es hora de cambiar nuestra estrategia”¹⁴.



¹³ Entrevista a *The Guardian* (2011).

¹⁴ Discurso de recibimiento del Premio Nobel de Paz, en 2016.

La decisión de negociar con las guerrillas

El tema de la paz fue sin duda el punto de quiebre con Uribe. Santos se empecinó en buscar un escenario de oportunidad para la negociación política con las guerrillas, reconociendo el conflicto armado en el país, lo que a la postre significó un nuevo proceso de diálogo con las FARC desde 2012, cuando se inició la primera fase exploratoria en La Habana (Cuba). Esa decisión fue inspirada en la idea de que había que promover cambios en las condiciones que han generado la violencia en el país sin poner en riesgo el modelo de Estado y de desarrollo vigente. En definitiva, ambas partes entendieron que no era posible la victoria militar y decidieron sentarse a discutir un acuerdo que en lo fundamental incluyó como ejes de discusión temas como la reforma rural integral, el derecho de participación política, el proceso para llegar al fin de conflicto, el abordaje integral al problema de las drogas ilícitas, la reivindicación, la reparación y el acompañamiento a las víctimas para obtener la verdad y los mecanismos de verificación al cumplimiento de lo pactado. En noviembre de 2016 se entregó a la sociedad colombiana el acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de paz estable y duradera, dando inicio a la etapa de implementación.

El gobierno Santos quiso completar la tarea de la paz con el ELN, a finales de 2017, mediante un mecanismo similar al utilizado con las FARC: una mesa de negociación establecida en Cuba como país garante, una fase exploratoria que permitió construir una agenda de discusión y el inicio formal de la discusión a través de mesas y reuniones de delegaciones con el acompañamiento de países garantes y la veeduría de las organizaciones sociales en el país. A pesar del impulso dado a este tema, era previsible que el proceso de transición hacia el posconflicto y la discusión con el ELN no fuera fácil, dejando este proceso a mitad de camino.

Los diálogos con las FARC fueron interpretados por el uribismo como el abandono de la seguridad democrática y la claudicación ante el terrorismo. Incluso, la fundación del Centro Democrático en 2012 fue un acto de protesta contra el anuncio formal del gobierno Santos de que entablaría una negociación con ese grupo. Al respecto, los uribistas sostenían que la paz no nace de la negociación, sino de la imposición de la autoridad estatal. Desde esta lógica, cuando el Estado abre procesos de diálogo, los terroristas lo toman como una muestra de debilidad y someten el proceso a la burla (Caicedo, 2016). Es por ello que Uribe definió el proceso de negociación como un “chiste”, por el hecho que las guerrillas “seguían avanzando en el narcotráfico, en la extorsión, asesinando los soldados y los policías” (El Espectador, 2015)

Acto seguido, el Centro Democrático, convertido en partido de oposición, inició una campaña para desprestigiar la negociación iniciada por el Gobierno con la guerrilla, que se intensificó a medida que avanzaba en la consolidación de acuerdos y la firma del cese al fuego. Finalmente, se dio un segundo mandato para Santos en medio de la polarización social. Esta aumentó en octubre de 2016, cuando el Gobierno perdió el plebiscito convocado para que la ciudadanía aprobara lo discutido en La Habana. Con esta derrota, los sectores opositores salieron fortalecidos, y desde entonces los más radicales no han cesado de sabotear la implementación del acuerdo, con relativa eficacia. Les ha favorecido el desgaste del Gobierno en la fase final de su mandato y las turbulencias provocadas por la contienda electoral de 2018. Estos factores han afectado la implementación de los acuerdos, sumados a las trabas burocráticas y a la falta de adecuación institucional.

En efecto, la plataforma legislativa, esencial para sacar adelante los acuerdos establecidos con las FARC, se atascó en un ambiente de fin de ciclo gubernamental y el inicio del debate electoral. Esto hizo que las mayorías se esfumaran y que puntos esenciales de la reforma rural, la justicia especial y la participación política de las víctimas quedaran en el limbo. Hubo problemas de articulación institucional para la implementación de las medidas establecidos para superar el conflicto en el escenario local. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) apenas arrancaron al final del gobierno Santos en una carrera contra el tiempo. La demora en la implementación de los programas de sustitución contribuyó al aumento de los cultivos con destinación ilícita, como lo muestra el informe de la UNODC: se estima que las hectáreas cultivadas a diciembre de 2016 llegaban a 144.000, con un incremento del 52 % respecto del 2015. Según la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de los Estados Unidos (ONDCP), en este año existían aproximadamente 188.000 hectáreas cultivadas y se calculaba un incremento del 17 % para 2017. Estos cultivos se concentraron en el Pacífico, el oriente del país, la región del Putumayo-Caquetá y Meta-Guaviare, zonas de presencia de narcotraficantes y paramilitares, así como de disidencias de las FARC.

Otro asunto generador de tensión fue la salida de las FARC de los territorios y la falta de una respuesta rápida del Estado, lo que facilitó el reacomodo de paramilitares, disidencias o grupos residuales y del ELN. El paramilitarismo hizo presencia, en 2017, en 274 municipios y 28 departamentos, según Indepaz, siendo especialmente significativa su acción en Antioquia, Córdoba, Bolívar, Meta, Chocó y Sucre. Con ello, estas formaciones ilegales se articularon al control de economía de la coca, la minería y otras economías ilegales. También aparecieron nuevas agrupaciones delictivas como el llamado Clan del

Golfo, las Águilas Negras, el Clan Úsuga, los Rastrojos o los Puntilleros, por mencionar algunas, lo que obligó al Gobierno a hablar de Grupos Armados Organizados (GAO) como nueva nomenclatura adoptada por el Ministerio de Defensa.

Las disidencias de las FARC también crecieron, probablemente estimuladas por el incumplimiento del Estado en la implementación de los acuerdos, el asesinato de ex-combatientes, las presiones de sectores de la población para que no abandonaran los territorios y el apego a las relaciones de poder construidas en décadas de guerra. Un estudio elaborado por la Fundación Ideas para la Paz en 2018 estima en cerca de 1400 sus integrantes, con presencia en 15 departamentos, de los cuales Guaviare, Nariño, Cauca y Meta son sus mayores escenarios. Se trata de grupos heterogéneos: unos son disidentes que no compartieron la negociación; otros se han aferrado a prácticas delincuenciales y se niegan a renunciar a los poderes económicos y militares que han construido.

En este intrincado tejido de poderes militares la población civil siguió siendo victimizada. Indepaz calcula que entre enero de 2016 y abril de 2018 fueron asesinados 363 líderes sociales, entre los cuales se destacan afros, indígenas, campesinos y luchadores por la restitución de tierras, fenómeno derivado de la recomposición de los territorios y de los poderes locales ante la salida de las FARC, la presencia del narcotráfico con sus organizaciones criminales, el paramilitarismo, la militarización de los territorios con lógica de guerra, las erradicaciones forzadas y los conflictos no resueltos por la tierra, todo lo cual revela la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad de los asociados. Como afirmó el Procurador, el Estado fracasó en el cumplimiento de su obligación en este campo. También excombatientes de la guerrilla desmovilizada o sus familiares son víctimas de asesinatos. A abril de 2018 sumaban 72, según cifras de la Misión de la ONU en el país, lo cual no deja de evocar el fantasma de lo ocurrido en los ochenta con la Unión Patriótica.

Por último, hubo fallas en el manejo de los recursos destinados al posconflicto, un tema esencial para brindar confianza a las partes involucradas en la implementación del acuerdo. En 2018, los entes de control pusieron en conocimiento de la opinión pública, la existencia de una red de intermediarios que, a cambio de beneficios económicos, dirigían la concesión de contratos y obtenían un porcentaje de estos. Esto originó el reclamo de Noruega, Suecia y Suiza al Ministerio de Hacienda por la falta de transparencia en la asignación de cerca de USD 200 millones que destinaron a la construcción de la paz en el país a través del Fondo Colombia Sostenible.

Participación y transparencia

En materia de participación ciudadana, el gobierno Santos aprobó varias normas importantes en sus dos periodos: la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas, y su respectivo protocolo; la Ley 1551 de 2012, de modernización municipal, que reiteró la función de los municipios de promover la participación; y la Ley Estatutaria de Participación, 1757 de 2015, que reglamenta los mecanismos de participación directa y establece directrices para fortalecer institucional y financieramente la participación. Al mismo tiempo, se promulgó el Estatuto de la Oposición en 2018, como uno de los hitos más importantes en materia de derechos en los últimos años, que determina un conjunto de garantías para la acción de la oposición como figura legítima de control político protegida por el Estado.

Se registraron también algunos avances en la transparencia gubernamental. Santos quiso marcar diferencias con la administración Uribe, golpeada por los escándalos de corrupción. Para ello, propuso su estrategia de buen gobierno ligada a los principios de transparencia y democracia digital. En el primer caso, en 2011, mediante el Decreto 4637, creó la Secretaría de Transparencia con el objetivo de coordinar la lucha contra la corrupción y liderar programas para fomentar las buenas prácticas de información abierta a la ciudadanía. Ese año también fue aprobado el Estatuto Anticorrupción. Luego, en el 2014, fue promulgada la Ley 1712 de 2014, denominada ley de transparencia y acceso a la información pública, que brinda a la sociedad una serie de herramientas para acceder a datos, documentos e informes sobre la estructura, gestión y planeación de las entidades públicas. Esta norma abordó disposiciones para mejorar los trámites en las entidades de la nación y el nivel local, y estableció directrices para facilitar el control social a lo público. En el 2014 además, se creó el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP).

En materia de democracia digital, Santos implementó la estrategia de gobierno abierto a través de planes de acción elaborados con representantes de las organizaciones sociales, que abarcaba varios ejes: la democracia en línea, la implementación de plataformas para el seguimiento de las metas de gobierno, el fortalecimiento de la rendición de cuentas, el acceso a documentos y datos abiertos del Estado y las auditorías visibles. Al mismo tiempo, adoptó otras decisiones, como la adscripción del país a la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI), el Presupuesto Abierto y los acuerdos que en este campo se establecieron para el país en el marco de su entrada a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Como resultado de este proceso, en 2018 cerca de 1.160 entidades habían abierto 9.400 datos a la ciudadanía (MinTIC, 2018). En todos los ministerios y entidades naciona-

les fueron creadas oficinas de atención al público, encargadas de brindar y publicar en línea información pública. También fue fortalecida la Urna de Cristal como plataforma de gobierno abierto y fueron creadas setenta y cinco plataformas en el nivel central y las entidades territoriales para difundir datos. Entre ellos están Transparencia Económica del Ministerio de Hacienda, los Mapas de Regalías e Inversión del DNP, Mi Colombia Digital del MinTIC, el Observatorio de Memoria y Conflicto (OMC), GanaDatos en Nariño, GoMedellín y MeData en Medellín, para citar algunas de ellas.

Sin embargo, en la era Santos la participación terminó siendo catalogada como un factor de desgaste que dificultaba la toma de decisiones y la eficiencia de lo público. En estas condiciones, aunque se disminuyó el lenguaje violento contra la organización comunitaria y los defensores de derechos humanos, la participación pasó a ser invitada de segundo rango por la falta de interés del Gobierno para dotarla con recursos públicos y reconocerla como un asunto transversal del Estado. Ello explica en parte el aumento de la movilización ciudadana: los paros, las marchas y las luchas en la capital y en Colombia tienen como común denominador la falta de escenarios de diálogo de la nación con el territorio, se fundamentan también en el incumplimiento histórico con la protección y el bienestar de la población y tuvieron como causa principal las fallas institucionales a la hora de rastrear lo que piensa la gente. La frase desafortunada del presidente Santos, en 2013, “el tal paro no existe”, para referirse al paro nacional agrario, es una demostración palpable de ello.

CUADRO 2.3
MOVILIZACIONES Y PROTESTAS SOCIALES 2003-2017

PERIODO	FRECUENCIA POR PERIODO	% POR PERIODO	FRECUENCIA POR PRESIDENTE	% POR PRESIDENTE
Hasta agosto de 2002	267	2.2	267	2.2
Álvaro Uribe V. 2002-2006	2.287	18.9	5.407	44.7
Álvaro Uribe V. 2007-2010	3.120	25.8		
Juan M. Santos 2011-2014	3.653	30.3	6.404	53.1
Juan M. Santos 2015-2017	2.751	22.8		
Total	12.078	100.0	12.078	100.0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, con base en base de datos sobre Luchas Sociales del Cinep (2018).

En su segundo mandato, Santos aprendió la lección a medias. Más que una orientación en la prevención de la conflictividad, se dedicó a desactivar paros como acción oficial y a comprometerse con programas y recursos sin la capacidad de cumplir. Tan solo en los últimos años de su mandato emprendió la tarea de crear protocolos de diálogo territorial a partir de algunas experiencias en el campo extractivo, con el fin de favorecer el diálogo con las comunidades.

Paradójicamente, esta situación tuvo lugar en el marco de los acuerdos de paz, los cuales, a pesar del debate generado, le apostaron a la participación como elemento central de su estructura. La implementación del acuerdo con las FARC supone la realización de una serie de tareas (114, según el informe del Observatorio de Participación en la Implementación del Acuerdo Final-Opiaf) (2018) en materia de institucionalidad participativa, así como de condiciones sociales e institucionales necesarias para que puedan ser llevadas a cabo. Dichas tareas aluden a la creación de nuevos espacios de participación o al uso y –eventualmente– la modificación de algunos de los que ya existen, la construcción de confianza y la generación de condiciones para el desarrollo integral de los territorios.

CUADRO 2.4
TAREAS PARTICIPATIVAS EN EL ACUERDO FINAL GOBIERNO-FARC

PUNTOS DEL ACUERDO	# DE TAREAS	%
Reforma Rural Integral	26	22,8
Apertura democrática para la construcción de paz	27	23,7
Fin del conflicto	10	8,8
Solución al problema de las drogas ilícitas	14	12,3
Víctimas, Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no repetición	22	19,3
Implementación, verificación y refrendación	15	13,1
Total	114	100,0

FUENTE: Opiaf (2018).

Centralismo y modelo económico

No obstante, esta apuesta chocó de frente con la estrategia centralista de la gestión pública. A pesar de que el discurso de Santos proclamaba el diálogo social como base del buen gobierno, la realidad marcó el resultado contrario: quitarle peso a la autonomía de los territorios en la implementación de su política económica y social. Así, desde su llegada a la Casa de Nariño, la especialidad del Gobierno fue la de administrar los asuntos del país a través de decretos administrativos sin mayor discusión en el Congreso y sin la consulta a la ciudadanía. Un ejemplo fue el Decreto 934 de 2013, que ratificaba la definición de zonas excluidas y restringidas de minería en cabeza de la autoridad minera (Agencia Nacional Minera o quien haga sus veces) y de la ambiental (Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo Sostenible y Distritos Especiales).

De igual forma, el Documento Conpes 3762 de 2013 estableció la organización y los lineamientos de los Proyectos de Interés Nacional y Estratégico (Pines) en cabeza del Gobierno nacional, facultando al ejecutivo para determinar zonas y áreas dedicadas a la ejecución de estos proyectos bajo la adecuada selección y el cumplimiento de los fines colectivos del Estado. Otro ejemplo fue el Decreto 2691 de diciembre de 2014¹⁵, por medio del cual se dio a las autoridades municipales un plazo de noventa días para presentar estudios sobre los posibles efectos sociales y ambientales producidos por el desarrollo de proyectos extractivos en su territorio, que el Gobierno nacional estudiaría para tomar una decisión sobre la concesión de títulos en esa jurisdicción. Luego del plazo fijado, quedaba prohibido a las autoridades locales establecer medidas para proteger el medio ambiente y garantizar la salubridad de sus pobladores frente a una posible afectación derivada del ejercicio de actividades de exploración o explotación minera¹⁶.

La estrategia centralista afectó también la renta pública: en 2011 fue reformada la distribución de las regalías mediante el Sistema General de Regalías (SGR). En este sistema, la administración de los recursos quedó concentrada en el Departamento Na-



¹⁵ Este decreto, llamado por algunos sectores el “decreto navideño”, generó gran malestar en el país pues el haberlo expedido en esa fecha fue interpretado como una jugada estratégica del Gobierno para evitar el debate público. El decreto fue firmado por los ministros de Minas y Energía, Agricultura, Interior y Medio Ambiente.

¹⁶ En la sociedad quedó la percepción de que esta medida se tomó como un simple trámite para cumplir con la Sentencia Constitucional C-123 de 2014, que obliga al Gobierno a acordar con las autoridades territoriales la concesión de títulos para la exploración y la explotación de recursos naturales no renovables.

cional de Planeación (DNP), bajo un sistema que implica la disminución de los recursos asignados de manera directa a las entidades territoriales¹⁷. En segundo lugar, un porcentaje importante de la renta (30 %) fue asignada al fondo de ahorro y estabilización que maneja el Ministerio de Hacienda y cuyo fin específico ha sido cubrir el déficit fiscal que afronta la nación como consecuencia del fin de precios altos de las materias primas. En tercer lugar, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), a pesar de que cuentan con participación de alcaldes y gobernadores, tienen representación del Gobierno nacional, lo que lo faculta para incidir en la asignación de estos dineros.

Los municipios y departamentos, por su parte, aumentaron su dependencia con respecto a la renta nacional, con los problemas que esto genera en el cumplimiento de sus obligaciones y competencias administrativas. No en vano, la Contraloría General de la República manifestó que de cada COP 100 que el país recaudó por tributos y regalías en 2017, COP 82 se quedan en el nivel central, y tan solo COP 18 van a territorios. Esta realidad es más grave en el caso de los municipios de categoría sexta, los cuales tienen atado cerca del 72 % de su presupuesto a las decisiones del nivel central. Esta tendencia, además de ampliar la desigualdad en el país, es contraria a la Constitución, que planteó como uno de sus principales postulados el fomento de la descentralización.

El centralismo oficial también fue una táctica para continuar impulsando el extractivismo bajo el esquema de una locomotora minero-energética jalonadora de los demás vagones de la prosperidad, tal como fue presentado en el plan de desarrollo 2010-2014. Para Santos era claro que el país vivía una bonanza de materias primas y que su deber consistía en sacar el mayor provecho de esta situación aumentando los ingresos de la nación y distribuyéndolos en todos los segmentos de la población y los territorios. De ahí la famosa frase del ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry, en 2011, cuando señaló que Colombia debía “repartir la mermelada en toda la tostada”. La perspectiva de bonanza hizo que se aplicara con mayor rigor el artículo 332 de la Constitución de 1991 que define al Estado como propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, y el artículo 13 del Código de Minas que declara la explotación de los recursos naturales no renovables como un asunto de utilidad pública e interés social.

Hábilmente, Santos entendió que se requería un rediseño institucional para mejorar la reputación de la minería y los hidrocarburos. Por ello le propuso al país una estrategia



¹⁷ Antes de la reforma, las regalías directas representaban el 70 % del total; con la reforma bajaron al 15 %, mientras que las regalías indirectas, manejadas por el DNP, pasaron a ser más del 60 % de los recursos.

de extractivismo con ajustes respecto al modelo implementado por Uribe. Ello significó un esfuerzo para mejorar la gobernanza del sector mediante la creación de la Agencia Nacional de Minería en 2011, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) dos años más tarde, el fortalecimiento del recién creado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la suspensión de la titulación, la conversión de Ingeominas en el Servicio Geológico Nacional y la promesa de respetar los ecosistemas y las poblaciones como principio superior del desarrollo de las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

No obstante, el modelo de desarrollo siguió los mismos parámetros de la confianza inversionista. A finales del 2015, el Ministerio de Minas presentó una segunda fase del Plan de Impulso a la Prosperidad y el Empleo (PIPE 2.0) con el propósito de flexibilizar aún más los términos contractuales en el sector minero y de hidrocarburos a través de medidas como la extensión de los beneficios arancelarios hasta 2017, el aumento de las exenciones tributarias para mejorar las perspectivas de proyectos petroleros costa afuera, los Pines y la propuesta de regalías variables como instrumento para estimular la inversión extranjera. También planteó la baja hasta el 50% en el pago del canon superficial para minería y la flexibilización en los contratos de exploración, con el propósito de generar COP 16 billones en renta adicional. El Plan tuvo dos versiones adicionales en 2013 y 2015, flexibilizando aún más los términos contractuales en el sector extractivo. Además, se aprobó una nueva reforma tributaria con el objetivo de recaudar COP 12,5 billones entre 2014 y 2015 mediante la ampliación de la base de tributación.

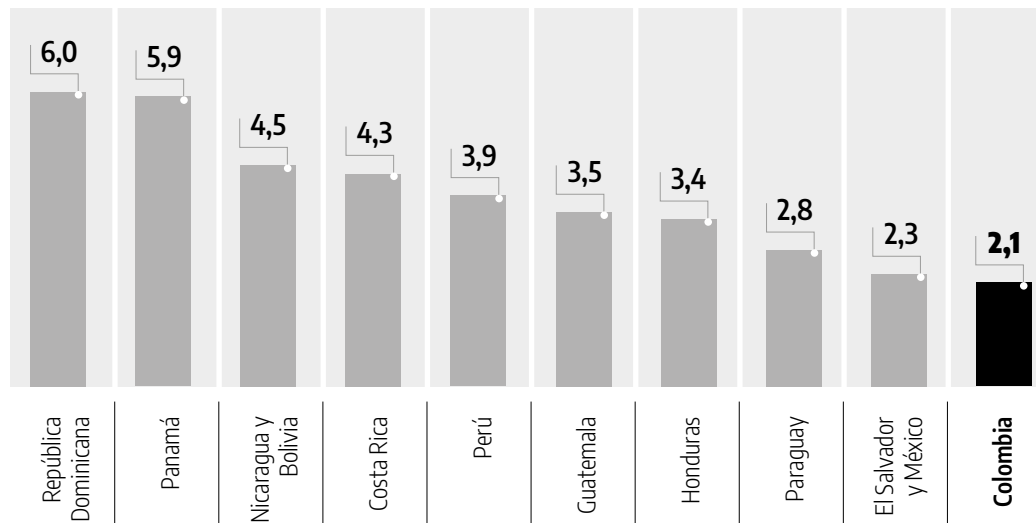
En 2015, entraron en vigencia las disposiciones del *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*, que ratificó el énfasis y la estrategia de apoyo al sector extractivo como instrumento básico para atraer la inversión extranjera, ampliar la base de renta y cumplir los programas sociales y de infraestructura que requería el país. Para no dejar dudas al respecto, el Gobierno fijó reglas y dio luz verde a la exploración de los yacimientos no convencionales para llegar a reservas que no son rentables y explotarlas con este método.

Lamentablemente para el gobierno Santos, la bonanza solo duró tres años. A partir de 2015, los precios de los principales bienes extractivos fueron cayendo. En 2017, el precio internacional del crudo bajó a menos de USD 60 el barril, la tonelada de carbón se devaluó a escasos USD 59, y el oro, aunque no tuvo mayores variaciones, se vio afectado por su modelo de extracción en Colombia, en más de un 80 % dependiente de unidades de producción informales e ilegales, según estudios del Ministerio de Minas y Energía. Con una economía reprimarizada, que dejó la mayor parte de su apuesta productiva a la minería y los hidrocarburos, era natural que se resintiera su desempeño. Así, lejos de las

tasas cercanas al 6 % experimentadas en 2007, el crecimiento económico del país bajó de 3,2 % en 2015 a 2,1 % en 2016 (Banco de la República, 2017). El país pasó de ser la tercera nación con mayor dinamismo en América Latina al puesto doce, lejos de República Dominicana (6,0 %), Panamá (5,9 %), Nicaragua y Bolivia, ambas con un avance del 4,5 %, según datos de la Cepal (2017).

Con este panorama se pasó de la euforia a la realidad de un desajuste estructural en el presupuesto oficial. Entidades como Fedesarrollo señalan que por cada dólar que bajó el barril de petróleo, Colombia dejó de percibir COP 530.000 millones en 2017. Esto en el agregado del año significó alrededor de USD 17.910 millones que no ingresaron a la economía. Igualmente, Ecopetrol, principal símbolo del *boom* extractivo en Colombia, afrontó una situación compleja con el escándalo de Reficar, el recorte de gastos de casi COP 4,1 billones en los dos últimos años para enfrentar el sobreendeudamiento y menores ganancias en su operación. Sobre este último punto, los informes emitidos por la junta directiva de esta compañía registran una pérdida de COP 3,9 billones en 2016 y una leve recuperación en 2017, con ganancias cercanas a COP 1,6 billones, una cifra muy inferior a los COP 15 billones en utilidades obtenidos en 2011 y 2012. En términos prácti-

GRÁFICO 2.6
CRECIMIENTO ECONÓMICO COLOMBIA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA 2016



FUENTE: Cepal (2017).

cos, esta situación significó para el país una reducción adicional de recursos por un valor cercano a los USD 8.520 millones, según cifras del Ministerio de Hacienda.

El descuadre en las cuentas de la nación tuvo un impacto directo en la balanza de pagos y en el déficit fiscal. En cuanto a la primera, el país experimentó un desbalance en la cuenta corriente durante la bonanza extractiva: de más del 2 % en 2002 se incrementó al 6 % del PIB para 2017 de acuerdo con el sistema de información del Banco de la República. Sobre el segundo, para este mismo periodo, el Ministerio de Hacienda señaló que también subió del 1,8 % al 4,2 % del PIB, es decir, COP 30,5 billones. A ello contribuyó la caída en la inversión extranjera directa que, según las cuentas del DANE, se ubicó en casi USD 8.000 millones que el país dejó de recibir en el 2017.

También bajaron las exportaciones. Las cifras del DANE muestran que en 2012 el país exportó un total de USD 60.724 millones FOB, de los cuales USD 39.568 millones provenían de la minería y los hidrocarburos, lo que representó el 65,3 %. En 2013, el país bajó sus ventas al mercado internacional a USD 57.941 millones FOB y el sector extractivo facturó por este concepto USD 34.718 millones. En 2014, la tendencia continuó: se vendieron al exterior USD 51.316 millones FOB con una participación de la minería y los hidrocarburos de USD 30.618. En 2016, el país vendió al exterior USD 47.610 millones FOB, de ellos USD 22.376 (47 %) corresponden a los productos extractivos. ¿Qué sucedió en 2017? Una nueva caída de las ventas al exterior, con un total de USD 39.838 millones y una participación de los bienes mineroenergéticos de USD 16.523 millones (41,5 %).

La reducción de los ingresos obligó al Gobierno a recortar su presupuesto de inversión. En marzo de 2016, la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías aprobó el congelamiento de COP 5 billones por esta situación, algo que se sumó al recorte del 22 % en las regalías directas; para el bienio 2017-2018 nuevamente se decretó una caída en el presupuesto en cerca de COP 6 billones. Adicionalmente, se trasladaron dineros de ciencia y tecnología para el cumplimiento de los acuerdos firmados con las FARC en materia de vías terciarias. Según los cálculos del Ministerio de Hacienda esto significaría un recorte adicional de COP 1,3 billones en el bienio 2017-2018 para innovación y producción de conocimiento, un tema esencial para buscar alternativas que permitan superar el modelo primario exportador vigente.

El déficit social

Desde su primer mandato, Santos incluyó en la agenda de gobierno la equidad, definida como

[...] una estrategia integral centrada en aumentar la calidad y cobertura de los sistemas educativo y de salud, la atención integral a la primera infancia, programas de generación de ingresos, al igual que la continuación de exitosos programas de promoción social, como Familias en Acción, Colombia Mayor, programas para la atención a las víctimas del conflicto armado, entre otros; y, la transformación del campo colombiano para disminuir las brechas entre las zonas urbanas y las rurales en materia de indicadores sociales. (DNP, 2011)

En la práctica, el Gobierno continuó con la entrega de subsidios condicionados y la priorización de la atención en los sectores más pobres. Esto permitió algunos avances en la reducción de las vulnerabilidades, pero sin un impacto directo en la desigualdad. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2017) señaló en su informe para América Latina que

[...] el aumento de los ingresos por concepto de los recursos naturales que han experimentado los países de la región en los últimos años tenía como paradigma de acción su uso para generar valor agregado, nuevas fuentes de despegue y mayor calidad de vida en la población. Infortunadamente, naciones como Colombia se quedaron en la comodidad de la renta extractiva y no implementaron su capacidad económica y su infraestructura para el desarrollo. (p. 9)

Las cifras dan cuenta de esa situación. Se destaca la reducción de la pobreza que cayó al 27 %, casi 20 puntos porcentuales menos que en 2004, de acuerdo con cifras del DANE. La pobreza extrema también continuó bajando hasta llegar a valores de 7 % en ese año, lo que fue presentado como el máximo logro de bienestar en la época reciente

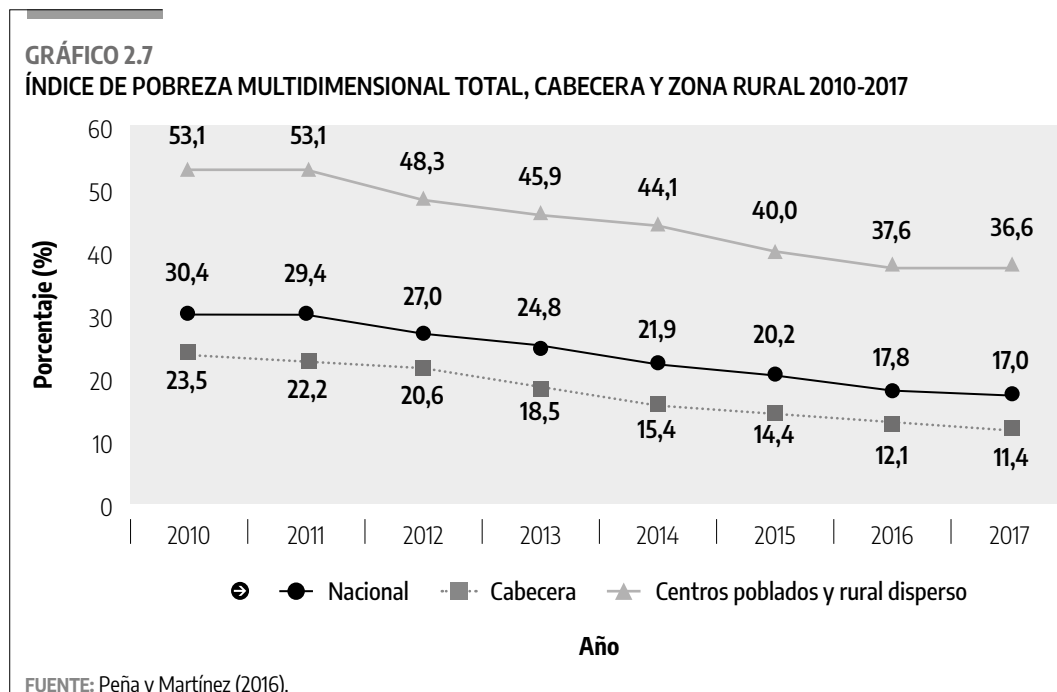
CUADRO 2.5
ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nacional	30,4	29,4	27,0	24,8	21,9	20,2
Urbana	23,5	22,2	20,6	18,5	15,4	14,4
Rural	53,1	53,1	48,3	45,9	44,1	40,00

FUENTE: DANE (2016).

del país. Por su parte, el índice de pobreza multidimensional (IPM), diseñado en 2012¹⁸ señala una mejora en la calidad de la vida en Colombia: el promedio de población con carencias pasó de 30,4 en 2010 a 20,2 en 2015.

En el mismo periodo continuó descendiendo la cobertura escolar hasta llegar a valores históricos de 66 %, tres puntos menos que la cifra presentada en el 2010. Tampoco



se generaron cambios en la equidad: entre 2010 y 2017 no se registró avance por fuera de las cabeceras y ciudades. Por el contrario, la pobreza en la zona rural triplicó su incidencia comparada con el área urbana.

Tampoco se modificó el acceso a la tierra, una de las tareas centrales del acuerdo de paz. La concentración de la propiedad sigue siendo la nota característica, lo mismo que



¹⁸ El IPM se construye con base en cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, la salud, el trabajo, el acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda. Estas dimensiones se traducen en 15 indicadores. Se consideran pobres los hogares que tengan privación en por lo menos el 33 % de ellos (ver DANE, 2017).

la de ingresos. Estudios a este último respecto demuestran que el 20 % de los ingresos se concentró en el 1 % de la población, lo que impide cualquier posibilidad de desarrollo sostenible en Colombia (El Espectador, 2016).

Santos no tuvo la capacidad de convocar la diversidad de sectores del país para discutir una apuesta económica menos dependiente de los recursos naturales. Su apuesta programática terminó perdiendo respaldo político y social por su baja efectividad en el cumplimiento de metas de gestión, por los escándalos de corrupción y los desaciertos en el manejo de temas importantes como la educación, la crisis de la salud, la disminución del crecimiento económico y la ola de migración proveniente de Venezuela, que generó algunos brotes de rechazo en el territorio colombiano.

La derecha aprovechó esta situación para vincular al Gobierno con el proyecto del vecino país, infundir el miedo sobre la implementación del modelo castrochavista en Colombia y señalar que Colombia iba camino a la claudicación ante el terrorismo. El primer llamado de atención sobre el poder del discurso derechista apareció en 2014 con el ascenso del candidato uribista Óscar Iván Zuluaga, quién ganó la primera vuelta de la elección presidencial y estuvo a punto de alcanzar la victoria final. En este momento, más que un apoyo a la gestión del presidente, el apoyo ciudadano se dirigió a salvar el proceso de paz, dándole aire al proceso iniciado en La Habana con un nuevo mandato de Santos. Finalmente, en 2018, el Centro Democrático alcanzó el poder con Iván Duque, lo que abrió la puerta de regreso el estilo impuesto por Uribe una década atrás.

Como lo manifestó en su campaña electoral, el nuevo presidente inició su gobierno con una agenda de ruptura frente a su antecesor, teniendo como principal tema el cambio del acuerdo firmado con las FARC. El presidente y su bancada han hecho todo lo posible por frenar y transformar el contenido de este acuerdo y modificar las reglas de juego de la justicia especial para la paz, la reparación a las víctimas y la restitución de tierras, entre otros asuntos, provocando tensiones con las demás ramas del poder y generando incertidumbre sobre la implementación de los compromisos firmados. Esta postura ha sido rechazada por la mayoría de países garantes del proceso de paz, los cuales han solicitado al mandatario que cumpla con lo pactado y se comprometa con una agenda integral del posconflicto.

A finales de 2018, el presidente Duque presentó las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 denominado *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Se cumplieron así sesenta años de formulación continua de planes de desarrollo, tradición que comenzó con la Ley 19 del 25 de noviembre de 1958. Además, su elaboración se enmarca en el bicentenario de la independencia nacional como referente histórico. Aunque inicialmente la

idea de un pacto anclado en el diálogo social es interesante, hasta ahora es una propuesta que se ha desvalorizado ante la ausencia de contenido que defina su alcance y su forma.

El Plan en lo fundamental propone volver al Estado comunitario de Uribe en el que se intensificó el Estado autoritario que privilegió la seguridad por encima de los derechos, las libertades y los enfoques de inclusión que se desprenden de la Constitución de 1991. El plan centraliza aún más las funciones públicas en la presidencia y sus ministros, en contravía de la autonomía local y la participación ciudadana, pasando por encima de las facultades históricas del DNP en materia de inversión, que quedarían en manos del Ministerio de Hacienda. Como era de esperarse, el Plan desconoce completamente el acuerdo de paz en la apuesta programática y en la inversión, lo que deja ver que el propósito es frenar su implementación. En el plano económico, la propuesta es la misma que de dos décadas atrás: confianza inversionista, impulso a la explotación intensiva de los recursos naturales y reformas tributarias para compensar los desequilibrios fiscales. A finales del 2018, ya se vieron las consecuencias de este modelo con la llamada Ley de Financiamiento que significó más carga impositiva para la población.

En el campo internacional, el presidente Duque se ha empeñado en fortalecer las relaciones con Estados Unidos por su cercanía ideológica y programática con la administración de ese país, siendo la crisis con Venezuela y la lucha contra el narcotráfico los principales temas de trabajo. Sobre el primer asunto, el presidente ha aumentado la presión diplomática contra el Gobierno venezolano, considerado como ilegítimo. En materia de lucha contra el narcotráfico, se ha vuelto a privilegiar el enfoque represivo, luego de ocho años de discusión sobre alternativas de despenalización gradual y la generación de oportunidades para las familias que tienen cultivos ilícitos.

Un tema destacado de la agenda pública es el de la corrupción. Se desató una fuerte polémica con el fiscal general de la Nación, quien tiene a cargo las tareas de investigación y acusación en el marco de la política criminal. Desde su designación este funcionario ha sido cuestionado por sus vínculos con actores relacionados con el desvío de dineros públicos, el clientelismo y el favorecimiento de terceros, siendo el caso más conocido el de Odebrecht. Estos hechos han generado una ola de movilización ciudadana, inconforme con las prácticas instaladas en el Estado que privilegian el mal uso o el desvío de los recursos públicos, así como su uso para favorecer sectores o personas particulares.

El Gobierno ha mostrado una total falta de voluntad política para frenar la ola de violencia contra líderes de organizaciones y asociaciones comunitarias, que deja más de 120 personas asesinadas en el país en lo que va de la actual presidencia, de acuerdo con los datos de Indepaz. Se ha instalado en el imaginario de la población la percepción

de que el país está viviendo los primeros momentos de una nueva ola criminal con la acción de bandas emergentes, las disidencias de las FARC, el ELN y otras organizaciones ligadas al paramilitarismo, alejando todavía más la posibilidad de superar la violencia en Colombia.

En este escenario, se comienzan a perfilar las candidaturas, las alianzas y los movimientos políticos que competirán en las elecciones locales que se llevarán a cabo en octubre de 2019. En total, se elegirán alcaldes de 1101 municipios, 32 gobernadores, 12.063 concejales(as), 418 diputados(as) y 6.814 ediles, estos últimos para 1040 juntas administradoras locales en todo el país. Esta contienda será fundamental para establecer la composición del poder en los próximos años, y servirá para medir la fuerza de las agrupaciones políticas como opciones de poder.

LA RESPUESTA DE LA CIUDADANÍA

En un ambiente de polarización y disputa entre un proyecto autoritario y otro más tecnocrático, liberal y tradicionalista, ha emergido con una fuerza cada vez mayor una base social que defiende la paz y la participación ciudadana, que se opone al desmonte de la Constitución de 1991 y de los Acuerdos con las FARC. Se trata de un entramado de organizaciones, liderazgos y nuevas ciudadanías que no se pueden encasillar en opciones ideológicas y políticas definidas; sin embargo, hoy son más visibles y conscientes de su papel como fuerzas activas del país.

Como se mencionó, hay un aumento significativo de la movilización social en los territorios, detrás de la cual hay una base social que reclama participación en las discusiones sobre el modelo de desarrollo del país, que busca hacerse sentir en espacios públicos y que no está dispuesta a que Colombia siga por la senda de la corrupción, el clientelismo y el abandono estatal: “Es una comunidad cada vez más informada, que tiene la capacidad de organizarse y de visibilizar temáticas y derechos. Es una base que no es despreciable y que crece a medida que aumenta el centralismo” (Cinep, 2016).

Parte de este proceso se ha expresado a través al uso de mecanismos de participación. Como se analiza en otros capítulos, tuvieron lugar 9 consultas populares entre 2013 y 2018 para decidir sobre la implantación de proyectos extractivos en igual número de municipios en el país y más de cincuenta municipios pretendían hacerlo hasta que la Corte Constitucional declaró ese mecanismo como inválido para tomar decisiones locales sobre proyectos extractivos. Grupos de ciudadanos y organizaciones de diversa

naturaleza acudieron además al litigio estratégico ante las Altas Corte para demandar normas y procesos de licenciamiento aprobados por el Gobierno nacional y el Congreso.

Estos procesos agencian sin duda un nuevo proyecto político que busca consolidarse en el país bajo movimientos y miradas distintas, que van más allá de la división generada y de la violencia simbólica relacionada con el ejercicio del poder. Esto se demuestra también en el plebiscito por la paz en 2016: mientras que la mayoría de las grandes ciudades no aprobó esta consulta, municipios de los departamentos del Cauca, Guaviare, Nariño, Caquetá, Antioquia, Vaupés, Putumayo, Meta y Chocó, que concentran la mayor cantidad de víctimas del conflicto armado, lo aprobaron como una muestra de que están dispuestas a enfrentar un escenario de reconciliación en los territorios, más allá de los discursos y las disputas partidistas¹⁹.

El impulso de la organización y la movilización social en el país no solo ha posibilitado la constitución de nuevas ciudadanías (jóvenes, mujeres, población LGTBI entre otros); también se ha trasladado al plano político-electoral. Como ejemplos de la situación mencionada está la Marcha Patriótica que nació como resultado de la movilización denominada “Marcha Patriótica y Cabildo Abierto por la Independencia”, llevada a cabo en 2010. Igualmente se destaca la elección en cargos públicos de los principales líderes que orientaron el paro agrario del 2013 y, más recientemente, la integración de representantes de la Mesa Amplia Estudiantil (MANE)²⁰ a partidos ligados al centro y la izquierda política o la creación de la Colombia Humana como una expresión social de lucha política.

En estricto sentido, la movilización en el país, sobrepasó los límites de la indignación con la situación vigente, incorporando nuevas facetas que buscan cambiar las condiciones estructurales a través del acceso al poder. Aunque dicha dinámica ha generado controversia por la tergiversación, la transformación del ideario social o la acción populista de sectores partidistas que buscan sacar provecho de ella, es un hecho que la acción de esta fuerza alternativa se ha convertido en un camino cada vez más transita-



¹⁹ Algunos datos de la Registraduría sobre la votación por el plebiscito en municipios que han vivido el conflicto armado son los siguientes: Bojaya, Chocó: Sí: 96 %, No: 4 %; Caloto, Cauca: Sí: 72,9 %, No: 27 %; Cajibío, Cauca: Sí: 71,1 %, No: 28 %; Miraflores, Guaviare: Sí: 85 %, No: 14 %; Silvia, Cauca: Sí: 73 %, No: 23 %; Barbacoas, Nariño: Sí: 73 %, No: 26 %; Tumaco, Nariño: Sí: 71 %, No: 28,8 %; San Vicente del Caguán, Caquetá: Sí: 62 %, No: 37 %; Apartadó, Antioquia: Sí: 52 %, No: 47 %; Mitú, Vaupés: Sí: 77 %, No: 22 %; Valle del Guamuez, Putumayo: Sí: 86 %, No: 13 %; La Macarena, Meta: Sí: 73 %, No: 39 %; Puerto Asís, Putumayo: Sí: 57 %, No: 42 %; Turbo, Antioquia: Sí: 56 %, No: 43 %.

²⁰ Movimiento que lideró la protesta contra el proyecto de Ley que reformaba la educación superior en el país, presentado por el gobierno Santos en 2011.

do por los liderazgos comunitarios que buscan posicionar temas de agenda pública que controvierten la estructura política tradicional.

El avance señalado se refleja además en las dos últimas elecciones presidenciales. En 2014, la izquierda democrática obtuvo casi dos millones de votos, además de la Alianza Verde que logró el favor de un poco más de tres millones de electores, de acuerdo con cifras de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En 2018, la cifra subió a un poco más de 8 millones de votos, lo que demuestra el crecimiento de esta tendencia. Recientemente, se vio una muestra adicional del poder ciudadano en las elecciones presidenciales de 2018. El candidato Iván Duque, representante del Centro Democrático, no logró ganar la aceptación de la mayoría bogotana: en la primera vuelta perdió con Sergio Fajardo del Partido Verde y, en la segunda, con Gustavo Petro, de la Colombia Humana. En 2018, la consulta anticorrupción propuesta por el Partido Alianza Verde obtuvo cerca de 11,6 millones obtenidos. Si bien esta cifra no alcanzó el umbral requerido por la legislación vigente, obligó al Gobierno actual a establecer un acuerdo nacional para impulsar los proyectos de ley para ser aprobados por el Congreso. En lo que respecta a la elección del legislativo, Antanas Mockus se convirtió en uno de los aspirantes más votados; además, en el Senado de la República, de las ciento ocho curules disponibles 24 quedaron en manos del Partido Verde, la Lista de la Decencia, el Polo Democrático Alternativo y el recién creado partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC).

Todos estos aspectos plantean una serie de retos para la sociedad en temas de articulación de esfuerzos, visibilización de espacios y experiencias, el alejamiento de egos políticos que tradicionalmente ha dividido proyectos políticos alternativos, entre otras cuestiones. La sostenibilidad de esta apuesta determinará en buena parte el rumbo del país en los años que vienen y en general, la implementación de la democracia participativa, la superación de la violencia y la discusión pública de un modelo económico más equitativo y sostenible. ¿Qué papel ha jugado en este entramado la participación ciudadana y qué retos enfrenta de cara al futuro? Es la pregunta que motiva el análisis de las siguientes páginas.



CAPÍTULO 3

LAS ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDAD DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL: EL MARCO NORMATIVO

INTRODUCCIÓN

Toda experiencia participativa, independientemente de su carácter y de la lógica (institucional o de movilización) que la inspire, requiere la combinación de dos tipos de condiciones para que pueda tener una cierta probabilidad de ocurrencia y, eventualmente, de éxito en la obtención de su(s) propósito(s): de una parte, que haya actores (individuales y/o colectivos) dispuestos a participar, sea porque pretenden defender un interés o una reivindicación en particular, porque pueden obtener beneficios tangibles o intangibles que los motivan a involucrarse en un proceso determinado, porque se sienten interpelados a la luz del proyecto político que toca su sensibilidad en torno a los asuntos públicos, o porque actúan en función de valores y normas que ponen la participación en el centro de sus preocupaciones y deberes como ciudadanos, o por una combinación de todos esos factores.

De otra parte, que esos actores encuentren un ambiente favorable para su acción, en términos de reglas de juego, estímulos e incentivos para intervenir en el escenario público, recursos que posibiliten y faciliten la experiencia, escenarios propicios para su desarrollo y garantías de todo tipo que protejan su derecho a participar. A este tipo de condiciones se les puede llamar las estructuras de oportunidad de la participación. En el capítulo 1 se las definió como

[...] el conjunto de opciones que brinda un sistema social y político, en relación con las cuales los actores toman la decisión de participar en un escenario determinado. Entre tales opciones puede mencionarse el grado de apertura

del régimen político a las demandas sociales y a la protesta ciudadana, el interés de las autoridades públicas de promover la participación a través de la inversión de recursos para la ejecución de planes y programas, la presencia o ausencia de grupos de apoyo a los actores participantes, la capacidad del Gobierno para ejecutar políticas públicas y la existencia de garantías para la participación en cualquiera de sus formas, y de un clima de respeto a los derechos y las libertades ciudadanas. Estos elementos alteran los costos y la “rentabilidad” de la participación, generando incentivos positivos o negativos a los actores participantes. (capítulo 1, nota 20, página 31).

Este capítulo analiza una dimensión clave de las estructuras de oportunidad de la participación ciudadana en Colombia en lógica institucional¹, a saber, la existencia de un marco normativo nacional que facilite el ejercicio del derecho a participar mediante la creación de escenarios y reglas de juego de la interacción entre los agentes estatales y los diferentes grupos sociales. Tomará como referencia el periodo 2003-2018.

La participación requiere, en efecto, de un marco legal² que no solo consagre y legitime la intervención ciudadana en el escenario público, sino que la incentive y brinde las garantías y condiciones mínimas para su desarrollo. Es lo que puede llamarse la infraestructura normativa para la participación. Sin esas normas, que establecen las reglas de juego para el desempeño de los diferentes actores, las experiencias de participación pueden convertirse en procesos faltos de legitimidad para ciertos actores o terminar dependiendo de la discrecionalidad de algunos de ellos, sean las autoridades públicas o la propia ciudadanía.

Las reglas de juego, si bien puede volver rígido un proceso, dependiendo del grado de detalle de la reglamentación, son importantes para reducir los niveles de incertidumbre característicos de cualquier relación social. Cuando un dispositivo de participación tiene como base unas reglas claras sobre quiénes pueden participar, con qué herramientas, en qué momentos, cuál es el alcance de la acción y cuáles sus posibles resultados, la



¹ Las experiencias participativas en lógica de movilización también requieren de estructuras de oportunidad, como ya lo han señalado los teóricos de los movimientos sociales y la acción colectiva. Sin embargo, pueden variar parcialmente con respecto a las que serán analizadas en este y en el siguiente capítulo.

² Con el término “marco legal” se hace referencia al conjunto de normas de diverso tipo (constitucionales, legales, administrativas) que amparan el ejercicio de la participación ciudadana en un lugar y un tiempo determinados.

experiencia participativa puede ser más expedita y generar certezas en la relación entre los actores, lo que no necesariamente ocurre con dispositivos huérfanos de ese referente normativo. Sin embargo, en ese punto es posible irse al extremo y quedar atrapado por un fetichismo de la norma, es decir, la creencia de que su sola expedición es suficiente para desatar los procesos participativos. En realidad, estos últimos exigen otras condiciones para su desarrollo, tanto desde el punto de vista de las estructuras de oportunidad como de los actores que les dan vida. Examinar esa gama de condiciones –y no exclusivamente la norma– permitirá tener una idea más adecuada del carácter, alcance y significado de tales procesos.

Las reglas pueden tener un doble origen: nacional o territorial. Pueden provenir de decisiones del Gobierno nacional, a través de las cuales crean nuevos dispositivos, o del cuerpo legislativo, mediante leyes que instituyen o reglamentan mecanismos o espacios de participación ciudadana, a la luz de los principios y dictados constitucionales vigentes. Pero también pueden ser producto de normas expedidas por los gobiernos territoriales (gubernaciones y alcaldías) que buscan fomentar la participación mediante la creación de dispositivos propios y su materialización en acciones de impulso a la participación. Esta distinción no es meramente una cuestión de origen, escala y alcance de las normas. Tiene su base en la estructura descentralizada del Estado colombiano, diseñada inicialmente a través de la reforma municipal de 1986 y consagrada posteriormente por la Constitución de 1991. Dicha estructura otorga a las autoridades públicas municipales y departamentales un margen de autonomía política, administrativa y financiera para el manejo de los asuntos bajo su competencia³, y define unos mecanismos de relación entre las entidades territoriales y el Gobierno nacional: coordinación, concurrencia y subsidiariedad⁴. Como se verá más adelante, la evolución de esa estructura descentralizada y las tensiones que ha experimentado en las últimas tres décadas permiten comprender la tendencia que han mostrado en Colombia las normas sobre participación ciudadana desde el punto de vista de su escala y alcance.

Este capítulo se refiere únicamente a las normas sobre participación expedidas a nivel nacional, sea por el Congreso de la República o por el Gobierno a través de sus



³ El artículo 287 de la Constitución señala: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales”.

⁴ Artículo 288 de la Constitución.

distintas agencias⁵. Presenta en primera instancia una mirada panorámica del marco normativo para luego detallar algunas leyes que han jugado un papel importante en el esquema hoy vigente.

LA BASE CONSTITUCIONAL

La base y el referente de las normas que institucionalizaron la participación ciudadana en Colombia es la Constitución de 1991. No significa ello que antes de su expedición no hubieran sido creados algunos mecanismos e instancias participativas. Los hubo y, si bien no fueron de uso muy frecuente, sí dieron lugar a procesos interesantes de intervención de varios sectores sociales en la vida pública. A comienzos de los años ochenta, por ejemplo, el Inderena creó por iniciativa de su Directora, Margarita Marino de Botero, los Consejos Verdes, grupos de ciudadanos encargados de proteger el ambiente y crear una cultura de defensa de la naturaleza en los municipios. La idea caló en todo el territorio nacional, al punto de que a mediados de esa década se habían conformado cerca de ochocientos Consejos, entregados a la tarea de promover una conciencia sobre la importancia de los recursos naturales como factor de calidad de vida en el territorio.

Por la misma época, el Decreto 1306 de 1980, reglamentario del artículo 3 de la Ley 61 de 1978, sobre planes integrales de desarrollo urbano, constituyó el primer paso para la implantación de la planeación participativa en el país. El artículo 15 de ese decreto señalaba que los planes de desarrollo urbano podrían formularse con la participación de la ciudadanía. Aunque el decreto no obligaba a incorporar la participación en la elaboración de los planes y no entró en detalles sobre los procedimientos, abrió una puerta a la intervención de la ciudadanía que fue utilizada en varias ciudades para poner en marcha experiencias de participación en la planeación urbana⁶.

Hay que mencionar igualmente el Acto Legislativo No. 1 de 1986, que en su artículo 6 abrió la posibilidad de realizar en los municipios consultas populares “para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal”⁷. Ese mismo



⁵ En el capítulo 5 será examinado el marco normativo originado en el nivel territorial (departamental y municipal).

⁶ Fue el caso del Plan Integral de Desarrollo de Cali (Pideca), formulado por la Oficina de Planeación de esa ciudad en 1982 con participación de la ciudadanía. En Cúcuta también tuvo lugar una experiencia reconocida de planeación participativa a comienzos de los años ochenta.

⁷ Este artículo fue posteriormente reglamentado por la Ley 42 de 1989.

año, la Ley 11 de 1986 reglamentó las Juntas Administradoras Locales y creó dos nuevos dispositivos de participación: a) la posibilidad de que las Juntas de Acción Comunal, las Sociedades de Mejora y Ornato, las Juntas y Asociaciones de Recreación, Defensa Civil y Usuarios celebren con los municipios y sus entidades descentralizadas convenios, acuerdos o contratos para el cumplimiento de determinadas funciones o la ejecución de obras; y b) la participación de los usuarios en las Juntas o Consejos Directivos de los Establecimientos Públicos y de las Empresas Industriales o Comerciales encargados de la prestación directa de los servicios municipales. Luego, a finales de la década, nacieron los Comités de Participación Comunitaria en Salud (Decreto 1216 de 1989), conocidos como los Copacos.

Estos dispositivos de participación, que vieron la luz en el contexto de la descentralización del Estado en Colombia, ganaron fuerza y alcance con la expedición de la Constitución de 1991, la cual elevó la participación a rango constitucional y la definió como principio fundamental (artículo 1)⁸, como función del Estado (artículo 2°)⁹ y, sobre todo, como derecho fundamental (artículos 37¹⁰, 40¹¹, 103¹² y 270¹³). Además, la Constitución se refiere en alguno de sus apartes a la participación de grupos específicos (por ejemplo, los jóvenes y las mujeres) y señala algunos mecanismos, como los de participación ciudadana directa (consulta popular, referendo, plebiscito, iniciativa legislativa, revocatoria del mandato y cabildo abierto), reglamentados por las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015.



⁸ “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”.

⁹ “Son fines esenciales del Estado [...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

¹⁰ “Artículo 37. 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”.

¹¹ “Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”.

¹² “Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

“El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

¹³ “Artículo 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

Que la participación sea considerada como un derecho fundamental le otorga un rango privilegiado en el ordenamiento jurídico y la convierte en el corazón de la democracia participativa como ampliación y complemento de la democracia representativa. La Corte Constitucional lo señala de la siguiente manera:

La naturaleza participativa del ordenamiento constitucional supone entonces la obligación de promover, *en cuanto resulte posible*, la manifestación de formas democráticas de decisión y de control y, *en cuanto sea necesario*, la expresión de sus dimensiones representativas¹⁴. Este criterio de interpretación se apoya, de una parte, en el reconocimiento que la Carta hace de las instituciones propias de la democracia representativa y, de otra, en la pretensión reconocida en el artículo 2° de la Constitución de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. De acuerdo con lo anterior, el legislador debe identificar, en el marco definido por la Carta, el alcance de cada una de estas expresiones de la democracia encontrándose obligado a diseñar e instrumentar medidas que permitan que los mecanismos de participación sean realmente efectivos (Sentencia C-150 de 2015, p. 54). (Cursivas en el texto original).

En ese marco, el significado de la participación como derecho “se traduce entonces en la posibilidad de que el pueblo y los ciudadanos que lo integran, además de concurrir a los diferentes actos electorales, puedan proferir directamente actos decisorios a los que se reconozca fuerza normativa autónoma” (p. 58). Junto a tales “actos decisorios”, las personas y sus organizaciones pueden ejercer un rol de vigilancia del manejo de los asuntos públicos.

La Ley 1757 concretó estos postulados mediante el enunciado de las facultades y responsabilidades de los ciudadanos, así como de los atributos de la participación. Su artículo 102 señala las facultades que se derivan de la consideración de la participación como derecho:

Artículo 102. Derechos de los ciudadanos en la participación ciudadana.
Son facultades de los ciudadanos en el desarrollo de las instancias de participación ciudadana:



¹⁴ Este punto de partida ha sido reconocido por la dogmática alemana en su intento por caracterizar los modelos en que se reconoce la democracia participativa.

- a) Participar en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública y control político.
- b) Ser informado oportunamente y con claridad sobre el derecho a la participación ciudadana sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio y, las entidades de las administraciones públicas con las cuales debe relacionarse de acuerdo a los temas que son de su interés incentivar.
- c) En el caso de las expresiones asociativas formales e informales, ser sujeto por parte de las administraciones públicas de acciones enfocadas a su fortalecimiento organizativo para participar de manera más cualificada en las distintas instancias de participación ciudadana, respetando en todo caso su autonomía.
- d) Recibir información oportuna y veraz para poder ejercer las acciones de participación. e) Recibir capacitación para una mayor comprensión de la gestión pública y las políticas públicas.

Este derecho genera responsabilidades para los agentes participativos, tales como informarse sobre los asuntos públicos de su interés y de las competencias de las instituciones con las cuales se relaciona para dar a conocer sus iniciativas y demandas; respetar las decisiones de las instancias de participación, según las prioridades acordadas en ellas; y, en el caso de expresiones asociativas formales que representan a comunidades o sectores sociales en espacios de participación, rendirles cuentas sobre las discusiones y las decisiones tomadas (artículo 103). Por último, la ley dota a la participación de varios atributos, señalados en su artículo 109:

- a) Disponibilidad: cuando el ciudadano cuenta con las condiciones normativas, institucionales y sociales para participar en la construcción de lo público en los términos de equidad, con reconocimiento de la autonomía ciudadana.
- b) Acceso: cuando el ciudadano puede ejercer la libre expresión, libre asociación, libre movilización, protesta social, elegir y ser elegido; en condiciones de equidad e igualdad, sin ningún tipo de discriminación, que permita la expresión de sus diferencias, intereses, posiciones políticas y visiones de futuro de manera autónoma.
- c) Calidad: refiere a la pertinencia, oportunidad, suficiencia de la información y la cualificación ciudadana para la incidencia real de la participación en la

construcción de lo público y el desarrollo de procesos democráticos.

- d) Permanencia: entendida como la garantía de procesos sostenibles de participación ciudadana, logrando mayor incidencia en la construcción de lo público.

El correlato de ese derecho como atributo de los ciudadanos es el deber del Estado de garantizar su ejercicio. A ese respecto,

[...] la Corte entiende que la participación como derecho de los ciudadanos y eje medular del ordenamiento constitucional vigente implica (i) el deber del Estado de abstenerse de adoptar medidas de cualquier tipo que impidan el libre ejercicio de la participación por parte de ciudadanos y organizaciones sociales, (ii) el deber de adoptar medidas de todo tipo que eviten que las autoridades públicas o los particulares interfieran o afecten el libre ejercicio de las facultades en cuyo ejercicio se manifiesta la participación y (iii) el deber de implementar medidas que procuren optimizar el desarrollo de las diversas formas de participación y que, al mismo tiempo, eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzados¹⁵.

LA INSTITUCIONALIDAD PARTICIPATIVA

Con base en esas consideraciones, el ejecutivo y el legislativo se dieron a la tarea de desarrollar la apuesta de la Constitución en materia de democracia participativa mediante la creación de una amplia infraestructura institucional de mecanismos e instancias para el ejercicio concreto de la participación ciudadana. El anexo 3.1 de este capítulo muestra los dispositivos institucionales de participación creados entre 1986 y 2018¹⁶. En esos 33 años fueron expedidas 145 normas de carácter nacional: un acto legislativo, 67 leyes, 67 decretos y 10 resoluciones, que crearon 7 mecanismos (revocatoria del



¹⁵ En el capítulo 4 se retomará este tema de las responsabilidades del Estado en la promoción y el apoyo a la participación ciudadana.

¹⁶ La tabla incluye todos los mecanismos y espacios creados por normas nacionales entre 1986 y 2018, independientemente de si están operando o no, o de si ya no existen por haber sido derogados por normas posteriores. En suma, la tabla hace referencia a toda la institucionalidad creada mediante normas nacionales en el periodo señalado.

mandato, consulta popular, referendo, plebiscito, iniciativa normativa, cabildo abierto y consulta previa) y 130 espacios de participación (53 entre 1986 y 2002, y 67 entre 2003 y 2018). Esto significa un promedio de 4,39 normas por año. Hubo solamente dos años en los que no fue expedida ninguna norma de participación (1987 y 1988). Excluyéndolos del cálculo, el promedio en los restantes 31 años sería de 4,68 normas por año.

Los cuadros 3.1A y 3.1B comparan dos periodos (1986-2002 y 2003-2018) con el fin de entender el ritmo de creación de la institucionalidad participativa en el país. Como puede observarse, los medios más empleados para configurar esta oferta estatal de participación fueron las leyes y los decretos, con un peso igual de ambos en el conjunto de normas. Sin embargo, el uso de esos instrumentos fue diferente en los dos periodos considerados: en el primero, la creación de dispositivos de participación tuvo lugar más por la vía legislativa (55,5 % de las normas expedidas), mientras en el segundo operó más a través de la iniciativa del ejecutivo mediante decretos y resoluciones (59,7 %).

CUADRO 3.1A
NORMAS NACIONALES QUE CREARON DISPOSITIVOS DE PARTICIPACIÓN, 1985-2002 Y 2003-2018
(% HORIZONTALES)

PERÍODO	ACTOS LEGISLATIVOS	LEYES	DECRETOS	RESOLUCIONES	TOTAL
1986-2002	1 (1.6)	34 (53.9)	27 (42.9)	1 (1.6)	63 (100.0)
2003-2018	0 (0.0)	33 (40.2)	40 (48.8)	9 (11.0)	82 (100.0)
Total	1 (0.7)	67 (46.2)	67 (46.2)	10 (6.9)	145 (100.0)

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 3.1B
NORMAS NACIONALES QUE CREARON DISPOSITIVOS DE PARTICIPACIÓN,
1985-2002 Y 2003-2018 (% VERTICALES)

PERÍODO	ACTOS LEGISLATIVOS	LEYES	DECRETOS	RESOLUCIONES	TOTAL
1986-2002	1 (100,0)	34 (50,7)	27 (40,3)	1 (10,0)	63 (43,7)
2003-2018	0 (0,0)	33 (49,3)	40 (59,7)	9 (90,0)	82 (56,3)
Total	1 (100,0)	67 (100,0)	67 (100,0)	10 (100,0)	144 (100,0)

FUENTE: Elaboración propia.

Esto revela una tendencia que resulta relevante para el análisis de la participación ciudadana, a saber, que en el periodo 2003-2018 la oferta participativa se basó más en actos administrativos del Gobierno, los cuales no solamente dependen de la discrecionalidad de este último para la definición del carácter, estructura y alcance de los dispositivos, sino que, por esa misma razón, son menos estables, más volátiles, ya que pueden ser modificados a voluntad por el gobernante de turno. En otras palabras, la discrecionalidad puede operar tanto para crear las normas como para derogarlas, lo que no es el caso de las leyes y los actos legislativos. Aunque estos también pueden ser susceptibles de modificación e, incluso, son derogables (ninguna ley está escrita sobre piedra), el proceso es más complejo, no solo en términos de tiempos y procedimientos, sino de arreglos políticos entre el ejecutivo y el legislativo, arreglos que no necesariamente se inspiran en convicciones ideológicas (proyectos políticos) sino también –y por momentos de manera dominante– en factores de transacción política. Como confirmación de esa tendencia, los datos del cuadro 3.1B indican que, si bien en ambos periodos fue expedido un número similar de leyes, en el segundo abundaron los decretos (6 de cada 10 normas) y las resoluciones (9 de 10).

De otra parte, el segundo periodo fue más rico en la generación de normas que crearon mecanismos y espacios de participación ciudadana. El 56,3 % de las normas expedidas corresponden a esos dieciséis años, lo que representa un promedio de 4,82 normas por año, superior al promedio de las tres décadas consideradas (4,65) y del primer periodo (3,5 normas por año). Como resultado de esta aceleración en la dinámica normativa, entre 2003 y 2018 fueron creados más dispositivos de participación (un promedio de 4,81 por año) que en los 17 años anteriores (3,53 por año). Considerado el periodo en su conjunto (1986 a 2018), fueron creados 4,15 dispositivos por año en promedio, producto de lo cual la institucionalidad participativa no solo es amplia sino también compleja, especialmente para las personas y grupos que desean involucrarse en ella¹⁷.



¹⁷ Esta amplia y frondosa institucionalidad participativa no es exclusiva de Colombia. En realidad, el *boom* de la participación ciudadana en las dos últimas décadas del siglo pasado en América Latina y en otras partes del mundo llevó a muchos gobiernos a crear una gran cantidad de dispositivos de participación en sus países. Los casos más cercanos al colombiano, aunque los momentos de desarrollo fueron diferentes, son los de Brasil y México. En ambos países, la infraestructura de espacios y mecanismos para la participación creció de manera importante, como forma de canalizar una energía ciudadana que hasta finales de los años setenta y ochenta se manifestaba a través de la movilización y la protesta. Para una referencia a la institucionalidad participativa en estos tres países y el contexto social y político de su emergencia, (ver Isunza, 2013).

Como lo señalaron Velásquez y González (2003) sobre el periodo 1986-2002, la gran cantidad de mecanismos e instancias de participación creados por normas del orden nacional configuran un universo disperso y complejo, sin vasos comunicantes que los articulen y sin un principio que los unifique, situación que ha fragmentado la acción ciudadana, lo cual no solo cierra la posibilidad de diálogo y articulación entre actores, sino que hace más difícil la construcción de visiones integrales de la realidad nacional y territorial. En esa circunstancia, las relaciones entre el Estado y los diferentes actores de la participación tienden a ser corporativas, de modo que cada quien busca negociar beneficios de manera bilateral con los agentes públicos, excluyendo de plano la posibilidad de interactuar con otros actores, definir propósitos compartidos y actuar con un cierto criterio de bien colectivo. Ese diagnóstico sigue siendo válido para los años recientes. Además, como se analizará más adelante, especialmente para los dispositivos creados en el periodo más reciente, la ampliación de la infraestructura institucional ha producido barreras de acceso de algunos sectores de la población a ciertos espacios, en la medida en que estos trabajan temas para los cuales se requiere una cierta experticia.

¿Qué tipo de dispositivos han sido creados hasta la fecha y en el periodo de este estudio (2003-2018)? La tabla del anexo 3.1 distingue entre mecanismos y espacios. Los primeros se refieren principalmente a procedimientos para la deliberación y la toma de decisiones sobre un asunto específico. Los espacios son entendidos como lugares de encuentro entre actores para la deliberación, la formulación de iniciativas y/o la construcción de acuerdos. En Colombia, han sido creados siete mecanismos de participación: la iniciativa popular legislativa, la revocatoria del mandato, la consulta popular, el referendo, el plebiscito, los cabildos abiertos y la consulta previa. A continuación, se presenta una vista panorámica de los seis primeros, conocidos como mecanismos de participación directa, y más adelante, en otro capítulo, se hará una referencia a la consulta previa.

La Ley 134 de 1994 reglamentó estos mecanismos, aunque una ley previa, la 131 del mismo año, había reglamentado la revocatoria del mandato. Luego, la Ley 741 de 2002 incluyó nuevas reglas de juego, básicamente para reducir los requisitos exigidos para su uso, y la Ley 1757 completó su reglamentación, introduciendo algunos cambios, pero sin derogar, como se verá luego, la Ley 134. Esta ofrece la siguiente definición de cada uno de ellos:

- **Iniciativa popular legislativa.** Es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República,

de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

- **Revocatoria del mandato.** Es el derecho que tienen los ciudadanos a dar por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde en razón del mal desempeño de sus funciones.
- **Consulta popular.** Es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto.
- **Referendo.** Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. El referendo puede ser aprobatorio o derogatorio.
- **Plebiscito.** Es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.
- **Cabildo abierto.** Es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

La Ley 1757 precisó en su artículo 3 que la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato son mecanismos de origen popular; el plebiscito es de origen en autoridad pública; y el referendo y la consulta popular pueden tener origen en autoridad pública o popular.

Las leyes que reglamentaron estos mecanismos incluyeron una serie de requisitos relacionados con la constitución del grupo promotor, la recolección de firmas, el procedimiento para la toma de decisiones, los umbrales de participación y de aprobación, que pueden ser consultados en las respectivas normas. Interesa señalar, sin embargo, que las leyes 741 de 2002 y 1757 de 2015 buscaron flexibilizar tales requisitos, a partir de la constatación del bajo uso de los mecanismos por parte de la ciudadanía o del Gobierno. En un comienzo, las exigencias para hacer uso de ellos eran tan altas que se convirtieron en barreras para el ejercicio de la democracia directa. Fue esa la razón principal para

suavizar esos requisitos de modo que los mecanismos fueran utilizados con mayor frecuencia, lo que efectivamente ocurrió¹⁸.

Una mención especial merece el mecanismo de consulta popular como herramienta utilizada recientemente para decidir sobre la explotación de recursos naturales no renovables en algunos municipios. Aunque en otro capítulo de este estudio se analiza ese caso de manera detallada, cabe señalar por ahora que, en un asunto que ha causado tanta polémica en el país, como es la ampliación de la frontera minera y de hidrocarburos, la decisión sobre la validez de este dispositivo para tomar decisiones en materia de actividades extractivas ha acentuado la polémica y llevado a diferentes actores a enfrentarse tanto en el terreno jurídico como en el práctico-político.

En efecto, sectores mayoritarios en los municipios donde ha sido utilizada la consulta han planteado el carácter legal¹⁹ y legítimo²⁰ del uso de ese mecanismo para la toma de decisiones sobre la explotación del subsuelo, mientras las grandes empresas y el Gobierno han intentado mostrar que ese dispositivo no es válido en el caso de la actividad extractiva, pues esa decisión, a su juicio, es atribución exclusiva del Gobierno nacional, según la interpretación que este último hace del artículo constitucional que declara al Estado como propietario del subsuelo. Y tampoco sería legítimo en la medida en que no es aceptable que los habitantes de un municipio tomen una decisión por todo el país, teniendo en cuenta que, en el caso de la minería, el Código de Minas la declara como una actividad de utilidad pública. Ha sido una larga polémica, en la que ha intervenido la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, que culminó recientemente con la decisión de la Corte de declarar la consulta popular como un mecanismo inválido para tomar decisiones sobre la explotación de los recursos naturales en los municipios. De esa manera, recortó el alcance de ese mecanismo, aunque planteó la necesidad de mirar otras formas de participación de la ciudadanía en las decisiones relacionadas con la explotación del subsuelo en su respectivo territorio.

En lo que respecta a los espacios de participación, el cuadro 3.2 ofrece una primera aproximación para describir el perfil de la institucionalidad participativa en Colombia en lo que hace a los espacios de participación. Estos han sido clasificados en tres



¹⁸ Un análisis del empleo de estos mecanismos de participación se encuentra en el capítulo 7 de este estudio.

¹⁹ Con base en lo señalado en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 (Ley de Régimen Municipal).

²⁰ El principal argumento es que los habitantes de un territorio específico tienen el derecho a decidir qué se hace en su territorio y de qué manera.

categorías: espacios poblacionales, es decir, creados para la participación de grupos como jóvenes, mujeres, afros, adultos mayores, niños y niñas, etc.; espacios sectoriales, que obedecen al interés de involucrar a la población en la deliberación y generación de propuestas en sectores específicos de la gestión pública, como salud, educación, seguridad, medio ambiente; finalmente, espacios relacionados con la toma de decisiones a lo largo del proceso de gestión, por ejemplo, planeación y ordenamiento territorial, presupuestos participativos, transparencia, control social.

CUADRO 3.2
TIPOS DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CREADOS POR NORMAS NACIONALES (%)

TIPO DE ESPACIOS	1986-2002	2003-2018	1986-2018
Poblacionales	22,6	32,5	28,5
Sectoriales	62,3	55,8	58,5
Gestión pública	15,1	11,7	13,0
Total	100,0 (n=53)	100,0 (n=77)	100,0 (n=130)

FUENTE: elaboración propia.

La información ofrece elementos relevantes para el análisis. En primer lugar, ha sido dominante el interés por crear espacios sectoriales en las tres décadas que cubre este análisis (58,5 % del total). Sin embargo, ese énfasis fue mayor en el periodo 1986-2002, cuando la oferta participativa se acomodó al esquema dominante de toma de decisiones, la mayor parte de ellas de tipo sectorial. En ese periodo, los sectores de salud y educación fueron los más beneficiados con la creación de la institucionalidad participativa, lo que no es de extrañar, especialmente en el primer caso, pues a nivel mundial se imponía un paradigma de gestión de la salud que incorporaba fuertemente la participación ciudadana, lo que se reflejó en las decisiones tomadas en el caso colombiano (Velásquez y González, 2003). Además, fueron las principales competencias trasladadas a los municipios y departamentos a través del proceso de descentralización.

No sobra mencionar el peso relativamente bajo que tuvieron en ese mismo periodo los dispositivos de gestión pública (prácticamente uno de cada siete), en especial los

destinados a facilitar la vigilancia ciudadana, como las veedurías ciudadanas, las juntas de vigilancia y los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos. No obstante, cabe anotar que esos espacios se multiplicaron rápidamente hasta ganar un lugar muy visible en el escenario público, tanto en grandes ciudades como en municipios pequeños y medianos. Si algún dispositivo hay que destacar en esa fase como de mayor uso y vigencia, es el control social a la gestión pública (Velásquez y González, 2003). Habría que mencionar también los espacios para la planeación socio-económica y el ordenamiento territorial, que ganaron visibilidad en la segunda mitad de la década del noventa, luego de la expedición de la Ley Orgánica de Planeación (152 de 1994).

Otra fue la tendencia en el periodo 2003-2018. Aunque la oferta estatal de participación siguió girando alrededor de los espacios sectoriales (55,8 %), aumentó significativamente el número y el peso de los espacios poblacionales y, al mismo tiempo, los relacionados con la gestión pública perdieron jerarquía en el conjunto de la institucionalidad participativa. Este cambio no es de menor importancia. Por el contrario, refleja un fenómeno que precisamente comienza a ganar relevancia a finales de los años noventa del siglo pasado y se consolidó en los años siguientes: la emergencia de nuevos actores, nuevas ciudadanías, en cabeza de grupos poblacionales que se fueron organizando y saltaron al escenario público para ganar visibilidad, protagonismo y capacidad de incidencia en las decisiones que afectaban sus vidas: los campesinos e indígenas, las mujeres, los jóvenes, los grupos de adultos mayores, la población con discapacidad, las comunidades negras, la población LGBTI, los niños y las niñas, las víctimas del conflicto armado, para señalar los más sobresalientes, ganaron un lugar en la deliberación pública y se movilaron en torno a demandas que buscaban que sus intereses fueran tenidos en cuenta en las decisiones que tomaban las autoridades públicas. Además, como se verá en otro capítulo de este informe, el surgimiento de estas nuevas ciudadanías está asociado al incremento de las movilizaciones sociales a lo largo y ancho del país, precisamente en cabeza de varios de estos nuevos actores que, a la vez que reclaman sus derechos, reivindicaban un lugar en la toma de decisiones, tal y como lo establece la Carta Constitucional.

En cuanto a los espacios sectoriales, la tendencia observada en el primer periodo se conservó: la educación y la salud siguieron siendo los sectores dotados con mayor número de dispositivos (prácticamente la tercera parte del total), aunque hay que destacar también el peso de los espacios correspondientes a los sectores de ambiente, cultura y deportes y trabajo (11,7 % para los dos primeros y 10,4 % para el tercero). En lo que respecta a los espacios de gestión pública, aunque su peso disminuyó, en el periodo analizado fueron creados algunos nuevos, por ejemplo, las Comisiones de Ordenamiento

Territorial, a nivel nacional, departamental y municipal, creadas por la Ley 1454, los presupuestos participativos (Ley 1757) y, especialmente, los nuevos dispositivos creados por el Acuerdo Final firmado por el Gobierno con las FARC, concretamente aquellos ligados a la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS). Estos últimos tienen relevancia no solo porque están ligados al Acuerdo Final sobre temas de fuerte repercusión en los territorios, sino porque fueron pensados para dotar a las comunidades locales de un real poder de incidencia y decisión en procesos que afectan la vida colectiva.

Otro de los rasgos que ayudan a caracterizar la institucionalidad participativa en el periodo de análisis es la escala a la cual fueron creados los diferentes dispositivos²¹ (nacional, departamental, municipal)²². El cuadro 3.3 presenta a ese respecto una comparación de los periodos analizados.

Hubo un cambio importante entre los dos periodos: los mecanismos y espacios de alcance nacional ganaron importancia en el segundo periodo en el conjunto de la institucionalidad participativa (80,5 % versus 65,0 % en el primer periodo), en detrimento de aquellos cuyo referente es departamental y municipal²³. Mirado el periodo en su conjunto, la institucionalidad participativa creada en el país en tres décadas gira alrededor

CUADRO 3.3
ESCALA DE LOS ESPACIOS CREADOS POR NORMAS NACIONALES (%)

ESCALA	1986-2002	2003-2018	1986-2018
Nacional	65,0	80,5	73,7
Departamental	40,0	37,7	38,7
Municipal	53,3	36,4	43,8
Total dispositivos	60	77	137

FUENTE: elaboración propia.



²¹ Aquí fueron tenidos en cuenta mecanismos y espacios de participación.

²² No todas las normas utilizan esta diferenciación tan tajante, sobre todo en el nivel territorial. En ocasiones se hace referencia a espacios regionales más que a departamentales; en otras, a espacios distritales o locales, más que a municipales. Hemos hecho esta agrupación en tres niveles con el ánimo de facilitar la lectura de sus tendencias.

²³ La suma de los porcentajes no es igual a 100 porque un mismo dispositivo puede tener más de una escala de operación.

de dispositivos que en su mayoría tienen alcance nacional, así varios de ellos tengan su correlato departamental y municipal. En contraste, los espacios que operan exclusivamente a escala departamental o municipal no llegan a ser en ninguno de los dos casos la mitad de los existentes, salvo en el primer periodo, cuando aquellos diseñados para el nivel municipal representaron un poco más de la mitad (53,3 %).

Este resultado está altamente correlacionado con la evolución de la descentralización en Colombia y el papel de lo local en el escenario de las decisiones públicas. En efecto, la reforma municipal de 1986 introdujo un cambio de fondo en la arquitectura del Estado colombiano al entregar a los municipios un margen de autonomía para elegir sus propias autoridades (Acto Legislativo 1 de 1986), así como competencias (decretos 77 a 81 de 1987) y recursos propios y de transferencia (Ley 14 de 1983, y 11 y 12 de 1986) para atender las demandas de la población. En un país que con la adopción de la Constitución de Caro y Núñez en 1886 acogió un esquema de organización del Estado altamente centralizado, afianzado por sucesivas reformas constitucionales en 1936, 1945 y 1968, hasta convertirlo en una especie de *ethos*, como lo denomina Arocena (2001), es decir, de formas de pensar y actuar con respecto a lo público siempre referenciadas al nivel central del Estado, romper la estructura vertical del ejecutivo²⁴ y entregar atribuciones a los municipios para encarar de manera autónoma su tarea de promover el desarrollo y asegurar el bienestar de su comunidad implicó un cambio profundo en la organización del Estado y en sus formas de actuación. Lo local ganó un gran protagonismo en el país, a tono con lo que sucedía en otros países de América Latina y del mundo (González, 1994). Se convirtió en un escenario relevante para la acción ciudadana y para la relación entre la ciudadanía y las autoridades municipales.

En Colombia, ese cambio tuvo su complemento en la institucionalización de los primeros espacios de participación ciudadana en la gestión municipal. En realidad, lo que estaba detrás de estas reformas era la necesidad de emprender una apertura democrática que diera aire al régimen político, sumido en una profunda crisis desde mediados de los años setenta, y asegurar la permanencia de las élites tradicionales en el poder del Estado. Descentralización y participación significaron entonces una pequeña cesión de poder que no pondría en cuestión la hegemonía de los sectores políticos que desde mediados del siglo XIX controlaban los hilos del poder estatal (Velásquez y González, 2003). Ello explica por qué en estos años gran parte de los espacios y mecanismos de



²⁴ Había una línea política y administrativa única en el seno del ejecutivo, pues el Presidente de la República nombraba a los gobernadores y estos a los alcaldes.

participación creados por normas nacionales tuvieron como escenario natural la gestión municipal, antes que los asuntos de escala mayor (departamental²⁵ o nacional). Se trataba de que las autoridades municipales, fortalecidas con el poder político que les otorgaba la elección popular, y con competencias y recursos para la inversión pública que les cedía el Gobierno central, interactuaran con sus comunidades para atender sus demandas²⁶ y diseñar su propio futuro a través de planes de desarrollo local, articulados, por supuesto, a las políticas nacionales (Velásquez, 1986, 2001).

Este esquema, ratificado y fortalecido por la Constitución de 1991²⁷, fue modificado en la segunda mitad de los años noventa cuando el Gobierno central comenzó a construir una narrativa, de corte fiscal antes que político, sobre el proceso de descentralización. El énfasis en la autonomía de las autoridades locales y en la participación de la ciudadanía perdió vigencia y fue sustituido por una lectura que ponía el acento en las transferencias del Gobierno central a los municipios y departamentos.

Fue el gobierno del presidente Ernesto Samper el encargado de construir y difundir esa nueva narrativa sobre las relaciones intergubernamentales, cuyo argumento central fue doble: de un lado, culpar al sistema de transferencias intergubernamentales, establecido por la Constitución de 1991, del déficit fiscal que afectaba a las finanzas públicas²⁸.



²⁵ En realidad, los departamentos siguieron siendo los convidados de piedra de la estructura política y administrativa del país. Jugaron un rol preponderante en la época del federalismo, a mediados del siglo XIX, pero luego pasaron a ser apéndices del Gobierno central. La reforma de 1986 no los tocó, salvo por el hecho de que ese año fue expedido un nuevo código de régimen departamental que poco o nada modificó su lugar marginal en el manejo de la cosa pública.

²⁶ No sobra señalar que ese era un momento de alta tensión social, expresada en la multiplicación de los llamados paros cívicos regionales (Santana, 1983). De alguna manera, la descentralización del Estado y la institucionalización de la participación fueron estrategias complementarias para enfrentar ese clima de tensión y reducir al mínimo la conflictividad social en diferentes regiones del país.

²⁷ “La nueva Constitución [...] declaró al municipio como la unidad básica de la organización político-administrativa del país, le entregó atribuciones en materia de prestación de servicios, promoción del bienestar local y promoción de la participación ciudadana; amplió el periodo del mandato de los alcaldes a tres años y definió un nuevo régimen de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación (...) Definió en forma precisa la autonomía de las entidades territoriales [...] y elevó a rango constitucional las funciones de las Juntas Administradoras Locales” (Velásquez, 2001, p. 42). Además, los constituyentes intentaron equilibrar las relaciones intergubernamentales mediante medidas que pretendían fortalecer el rol de los departamentos en la arquitectura institucional. Para tal efecto, la Constitución ordenó la elección popular de los Gobernadores, fortaleció sus funciones y convirtió los territorios nacionales en Departamentos.

²⁸ Lo que no era del todo cierto. Si bien las transferencias tenían un impacto importante en las finanzas del Estado central, los gastos que más generaban déficit, según los estudios de la misión económica dirigida por el economista Gabriel Rosas, eran los gastos de funcionamiento del Gobierno central y el pasivo pensional.

El déficit, según los datos del Gobierno central, superaba los umbrales aceptados por la banca multilateral, lo que obligaba, según el ministro de Hacienda de la época, Guillermo Perry, a diseñar políticas de recorte del gasto público, que deberían comenzar por la reducción de las transferencias a las entidades territoriales. De otro, el mal uso que los municipios y departamentos estaban dando a los recursos propios y de transferencia, reflejado en altos índices de endeudamiento, perfilaban un alto riesgo de inviabilidad financiera de algunas entidades territoriales, especialmente en el nivel departamental²⁹. Esta argumentación se tradujo en hechos durante el gobierno de Andrés Pastrana, el cual restringió el gasto de los recursos propios de municipios y departamentos (Ley 617 de 2000) y modificó el sistema de transferencias mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 que creó el Sistema General de Participaciones, reglamentado por la Ley 715 del mismo año, un esquema que cambió de tajo el sistema de transferencias del Gobierno central a los municipios y departamentos y que significó una reducción relativa de los ingresos por transferencia³⁰.

Estas decisiones dieron inicio a un proceso de recentralización que devolvió recursos y, posteriormente, competencias y capacidad de ejecución de políticas y programas al Gobierno central en detrimento de los gobiernos municipales³¹. Desde 2002 los gobiernos tomaron en serio ese nuevo esquema jerárquico, convirtiendo a los alcaldes en



²⁹ Los datos de Fedesarrollo indicaban que las relaciones transferencias/gasto total e ingresos tributarios/gasto total en municipios y departamentos disminuyeron entre 1990 y 1997, pasando de 63,1 % y 52,5 % en el primer año, respectivamente, a 52,5 % y 30,1 %. Esto significa que el gasto aumentó más rápidamente, generando un déficit corriente que fue llenado con crédito.

³⁰ Según Restrepo y Peña (2018), las transferencias de la Nación a las entidades territoriales pasaron de COP 5 billones en 1986 a un poco más de COP 20 billones en 2002 y a más de COP 35 billones en 2017. Sin embargo, la participación de esos montos en los ingresos corrientes de la Nación, base del sistema de transferencias creado por la Constitución de 1991, tuvo un comportamiento diferente: se incrementaron entre 1986 y 1999, pasando del 21 % al 50 %, para luego caer al 30 % en 2008 y al 28 % en 2016.

³¹ Restrepo y Peña (2018) lo plantean en los siguientes términos: “Directamente desde la presidencia de la República se fortalecieron varios programas de focalización de la población calificada de vulnerable, muchos de los cuales ejecutaban proyectos y políticas ya descentralizadas, desde el área de la salud y la educación, hasta la alimentación escolar y el desarrollo comunitario. En virtud de la recentralización fiscal, la tecnocracia central -a través de los aparatos estatales y las burocracias- en alianza con los políticos de proyección nacional, le arrebataron recursos y protagonismo a los políticos, funcionarios y comunidades locales, en la asignación del gasto público social. Durante la década del doble recorte a los porcentajes relativos de las transferencias (2001 y 2007), se incrementó el gasto público social, es decir, se generó una sustitución de la descentralización de la política social por su recentralización o, dicho de otra manera, de los líderes políticos y sociales locales, a la tecnocracia y políticos que controlan la nación” (pp. 13-14).

operadores de programas nacionales, muy dependientes de los recursos de las agencias del Gobierno central.

No resulta extraño en esas circunstancias que entre los dispositivos de participación creados en el periodo 2003-2018 tengan un mayor peso aquellos orientados hacia la gestión pública en el nivel nacional. No quiere decir ello que los espacios y mecanismos que operan en municipios y departamentos hayan desaparecido. De ninguna manera. Por el contrario, siguieron teniendo vigencia e, incluso, en ese periodo fueron creados algunos nuevos, solo que su importancia decayó en el conjunto de la institucionalidad participativa en correspondencia con el debilitamiento de la descentralización y la pérdida del rol de los gobiernos locales como agentes promotores del desarrollo en su respectivo territorio. Así, con el cambio de siglo, en contraste con lo ocurrido en el periodo anterior, los dispositivos de participación en el plano local, diseñados, entre otras cosas, para frenar la movilización social y reanimar el régimen político en crisis, perdieron fuerza en el conjunto de la oferta participativa del Estado³².

Adicional a la pérdida de poder de las colectividades territoriales³³, la recentralización del Estado y el debilitamiento de la oferta participativa orientada hacia el nivel local trajo como consecuencia la posibilidad de un recambio de los actores de la participación. En efecto, los dispositivos diseñados en el primer periodo para operar en el nivel territorial (municipal o departamental) permitieron a ciudadanos comunes y corrientes, a líderes de organizaciones y a comunidades locales intervenir en los asuntos públicos, basados en su condición de ciudadanos, así como en su respectivo conocimiento y experiencia. No era necesaria ninguna experticia ni saberes complejos, sino la motivación para actuar en la escena pública en defensa de intereses específicos. Otra cosa ocurre con algunos de los espacios creados para funcionar a escala nacional, los cuales exigen un determinado conocimiento o una experticia en campos especializados. Es el caso de



³² Es probable que la creación de algunos espacios diseñados para operar en escala nacional hayan sido el producto de recomendaciones de organismos multilaterales.

³³ Entendemos por “colectividades territoriales” las comunidades económicas, sociales, culturales y políticas ligadas a un territorio específico, de escala sub-nacional. Incluyen, por tanto, la diversidad de actores sociales y económicos, así como las autoridades públicas constituidas legítimamente como gobierno en dicho territorio. Las colectividades territoriales son altamente heterogéneas desde el punto de vista socioeconómico, cultural y político, pues se constituyen a partir del cruce de las racionalidades, intereses, recursos, proyectos políticos y discursos de los diferentes actores. Son, por tanto, entidades complejas en las que la interacción entre actores puede generar tensiones y conflictos que no solamente involucran relaciones entre la sociedad y el Estado, sino también dentro de la sociedad y dentro del Estado (Velásquez, 2018).

instancias como la Comisión Colombiana de Oceanografía, la Comisión Nacional y las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación, el Consejo Asesor de Política Minera, el Consejo Nacional de Bioética y otras de corte similar. Ese tipo de espacios son menos incluyentes y restringen el alcance democrático de la participación ciudadana al limitar el acceso del ciudadano de a pie a instancias que definen aspectos de su vida individual y colectiva.

Un tercer rasgo de la institucionalidad participativa en el periodo 2003-2018 es el predominio de escenarios mixtos (83,9 %), es decir, diseñados para que tengan asiento en ellos representantes de los diferentes sectores económicos y sociales, y de las autoridades gubernamentales. Esa es una tendencia que se ha mantenido desde la creación de los primeros dispositivos de participación ciudadana en el país, aunque en el periodo reciente se acentuó: en efecto, mientras entre 1986 y 2002 tres de cada cuatro dispositivos creados tenían ese carácter, en los quince últimos años prácticamente nueve de cada diez fueron mecanismos o espacios mixtos. Esa característica tiene la ventaja de facilitar el encuentro directo de las autoridades y los representantes de diferentes sectores sociales para intercambiar ideas, debatir sobre alternativas de solución a problemas específicos y eventualmente llegar a acuerdos para la toma final de decisiones públicas. Esto obliga de algún modo a las autoridades a tomar en cuenta la voz ciudadana en el ejercicio de la gestión pública y reduce correlativamente su margen de discrecionalidad en el manejo de los asuntos a su cargo³⁴.

La posibilidad de que en estos escenarios mixtos se construyan acuerdos de política pública depende en buena parte del alcance que quienes elaboraron la norma hayan otorgado a los diferentes dispositivos de participación³⁵. El cuadro 3.4 da cuenta de ese importante aspecto de la infraestructura institucional para la participación ciudadana.



³⁴ No significa que las cosas hayan ocurrido de esa manera. Una cosa es la forma como han sido diseñados los espacios y otra su funcionamiento real. Velásquez y González (2003) señalan a ese respecto la brecha entre el diseño normativo y los procesos reales de participación, tema que será abordado en el capítulo relativo a los actores de la participación. Aquí solamente se señala el alcance del diseño de los dispositivos en términos de quienes los integran y su efecto supuesto sobre los resultados del proceso participativo.

³⁵ Para la definición de los diferentes alcances de la participación se puede consultar la nota 30 del capítulo 1 de este estudio. Estos niveles no conforman un *continuum* lineal, pero sí denotan grados diferentes de complejidad de la acción de los sujetos de la participación: una cosa es recibir información de parte de una autoridad pública sobre un acontecimiento o problema particular (el sujeto participativo como receptor de información), y otra construir acuerdos sobre una materia determinada a través de procesos de concertación, o ejecutar una decisión acordada (el sujeto participativo como fuente de acción).

CUADRO 3.4
ALCANCE DE LOS DISPOSITIVOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 1986-2018 (%)³⁶

ALCANCE	1986-2002	2003-2018	1986-2018
Información	15,0	20,8	18,2
Consulta	68,3	72,7	70,8
Iniciativa	58,3	62,3	60,6
Concertación	26,7	44,2	36,5
Decisión	30,0	24,7	27,0
Gestión	16,7	18,2	17,5
Fiscalización	41,7	40,3	40,9

FUENTE: elaboración propia.

El cuadro permite destacar dos tendencias: en primer lugar, el leve aumento entre un periodo y otro de análisis de la proporción de dispositivos de información, consulta e iniciativa en el universo total de la institucionalidad participativa, pero también de aquellos a los cuales la norma les asigna una función como espacios de concertación de acuerdos entre los actores participantes, en una proporción bastante más alta (casi 18 puntos porcentuales). Es una tendencia aparentemente contradictoria, pues lo primero podría leerse como un debilitamiento del alcance de los dispositivos institucionales, mientras que lo segundo podría ser interpretado como un fortalecimiento de esa institucionalidad. ¿Cómo entender ese resultado? Para intentar una respuesta, hay que fijar la mirada en el incremento del número de espacios de concertación, a toda luz significativo.

Dos razones pueden facilitar la comprensión de ese hallazgo: de una parte, la experiencia acumulada en el desempeño de los mecanismos y espacios de participación ciudadana en su primera década de funcionamiento, así como la reacción que dicha experiencia produjo en los actores sociales. Como señalan Velásquez y González (2003) y Foro Nacional por Colombia (2011, 2016), a fines de los años noventa la ciudadanía comenzó a



³⁶ Los porcentajes en la tabla no suman cien pues un mismo espacio puede tener alcances diferentes. El cuadro toma como base las funciones asignadas por la norma a los dispositivos de participación a través de procesos de concertación, o ejecutar una decisión acordada (el sujeto participativo como fuente de acción).

atenuar su vínculo con los dispositivos institucionales debido a que no encontraban en ellos un canal eficaz para trasladar sus demandas a las autoridades públicas y obtener respuestas efectivas de estas últimas que permitieran llenar sus legítimas aspiraciones. Por ser en su mayoría de carácter consultivo, tenían poca incidencia en la toma final de decisiones por parte de las autoridades públicas. Además, la gente interesada en acudir a ellos para obtener algún tipo de beneficio terminó percibiendo que en los espacios de participación se fueron enquistando unos liderazgos que en varios casos se autoproclamaron como representantes de las comunidades y de segmentos específicos de la sociedad, pero que en última instancia representaban sus propios intereses y no los de los sectores que decían encarnar³⁷. En consecuencia, la institucionalidad participativa perdió legitimidad y dejó de tener el atractivo que diez años antes había generado en muchos sectores organizados y no organizados de la sociedad colombiana, especialmente en aquellos que nunca habían tenido acceso a la toma de decisiones públicas.

Ese debilitamiento del lazo ciudadano con la institucionalidad participativa fue poco a poco captado por los responsables de diseñar nuevos escenarios de participación, quienes entendieron que para que esa institucionalidad operara correctamente y produjera incentivos para la participación de la ciudadanía en aquellos aspectos que efectivamente afectaban su vida era necesario “ponerle dientes”, darle un mayor alcance y asegurar que la iniciativa ciudadana fuera más real, es decir, más efectiva en su propósito de incidencia. Crear espacios para la concertación podría incentivar el acercamiento de diferentes grupos de ciudadanos al escenario público y fortalecer la participación a través de canales institucionales.

Habría, sin embargo, un segunda explicación, relacionada con la anterior: el aumento cada vez más notorio de la movilización y la protesta social en Colombia. Ante la inoperancia de las instituciones participativas para canalizar las demandas ciudadanas y resolver problemas sentidos de la población, y lo que ello significaba en términos de visibilidad de algunos grupos sociales y de su posibilidad de influencia en las decisiones públicas, varios de ellos acudieron a la movilización colectiva no solo para hacerse sentir como actores de la vida colectiva, sino también para asegurar que sus demandas fueran



³⁷ Velásquez y González (2003) aluden a ese fenómeno en el análisis sobre la burocratización de los espacios, la polimembresía, la tensión entre viejos y nuevos liderazgos y los riesgos de cooptación política y administrativa de los representantes en los distintos espacios de participación a través de procesos de concertación, o ejecutar una decisión acordada (el sujeto participativo como fuente de acción).

atendidas por los gobiernos, la mayoría de ellos incapaces o poco interesados en escuchar la voz ciudadana. Como se mostrará en otro capítulo de este informe, las acciones colectivas se multiplicaron desde la segunda mitad de los años noventa y han mostrado una curva ascendente, en la que nuevos actores, nuevos escenarios, nuevas reivindicaciones y nuevos repertorios de acción han visto la luz en la escena pública para asegurar una mayor visibilidad de algunos grupos marginados por el silencio de las autoridades públicas, reivindicar intereses diversos y crear contrapoderes capaces de poner en cuestión las formas dominantes y rutinarias de toma de decisiones.

Lo que estos grupos movilizados buscaban, además, era crear nuevas vías de contacto y diálogo con las autoridades gubernamentales para hacerse escuchar y, sobre todo, para negociar y llegar a acuerdos sobre la solución a sus demandas. La ventaja de la movilización con respecto a la institucionalidad participativa era precisamente su grado de eficacia para el logro de dichos propósitos. La balanza se inclinó entonces del lado de la movilización y la protesta pues obligaba a las autoridades gubernamentales a sentarse a la mesa a negociar con la ciudadanía, mostrando un alto grado de eficacia en el logro de sus demandas.

El incremento de la conflictividad social y de las acciones colectivas demostrativas ratificó a los poderes del Estado (el legislativo y, sobre todo, el ejecutivo) la necesidad de que la institucionalidad participativa tuviera mayor alcance, y esto se lograría incorporando en algunas instancias de participación funciones de concertación de acuerdos sobre temas de interés de la ciudadanía que deberían reflejarse en las políticas públicas, tanto a nivel nacional como local. ¿Por qué la concertación y no la decisión? Porque era el mecanismo que las movilizaciones sociales mostraban como el más idóneo para construir acuerdos entre las autoridades públicas y la ciudadanía, y frenar así el ímpetu ciudadano. La propia experiencia mostraba, entonces, que la concertación sería el mejor camino para fortalecer la institucionalidad participativa y, al mismo tiempo, reducir la ocurrencia y el impacto –mirado por muchos funcionarios como negativo– de la movilización social y, en general, del clima de conflictividad que invadió el escenario público en Colombia. Ese hecho demostró, además, que varios –y, en ocasiones, nuevos– grupos de la sociedad civil se empoderaron y llegaron a ser factor de presión al Estado para garantizar que la participación no fuera un canto a la bandera, sino que tuviera grados de eficacia que tradujeran el espíritu de la Constitución al definirla como un derecho fundamental y una función esencial del Estado.

Además, el hecho de que la mayoría de los espacios fueran mixtos era una circunstancia favorable para la concertación. El encuentro en esos escenarios entre

representantes de las organizaciones sociales y de las autoridades públicas facilitaba la interacción y la construcción de acuerdos. Otra cosa ocurría con los espacios de representación social, por ejemplo, los consejos de juventud. La ausencia de autoridades públicas hacía que esos escenarios se convirtieran en fuentes de una iniciativa ciudadana que podría desvanecerse luego en los debates en el Congreso.

El cuadro 3.4 muestra una segunda tendencia que no puede dejar de mencionarse: a la vez que hubo un aumento en los años recientes de los espacios con funciones de concertación, hubo una reducción, leve –pero, al fin, reducción– del número de espacios con funciones de fiscalización y, sobre todo, de decisión. Esto configura una especie de paradoja en el diseño de la institucionalidad participativa: al tiempo que aumentan los dispositivos para la concertación, se reduce el número de aquellos que permitirían a la ciudadanía participar directamente en las decisiones públicas y hacer seguimiento a su ejecución. En otras palabras, se acepta concertar³⁸, pero a cambio de una reducción del alcance de los demás dispositivos en materias que para la ciudadanía son de gran valor.

Esto puede interpretarse como un afán de los poderes del Estado de mantener el control de la participación como factor de configuración de las decisiones públicas y de restarle poder de incidencia a la ciudadanía. Así lo señala el balance general de las tres décadas de institucionalización de la participación. Como lo muestra el cuadro 3.4, el peso de la institucionalidad participativa está del lado de los dispositivos con funciones de consulta e iniciativa, a la par que aquellos con funciones de decisión y gestión pierden peso. En últimas, lo que han buscado las élites políticas con este tipo de diseño es mantener el control de la participación, abriendo, por ejemplo, espacios de concertación, pero cerrando al mismo tiempo la posibilidad de que los actores de la participación se conviertan en contrapoderes (vía toma de decisiones o fiscalización de la gestión pública) que pongan en riesgo el monopolio del poder político que han mantenido durante décadas de vida republicana.

Sin duda, la institucionalidad participativa puede ser mirada como una oportunidad de incidencia en las decisiones públicas, así buena parte de los dispositivos creados tengan un alcance limitado. Sin embargo, diseñada de ese modo, tiene poco atractivo



³⁸ No sobra señalar que los espacios de concertación, si bien permiten la construcción de acuerdos, no garantizan por sí mismos que tales acuerdos sean cumplidos por parte de las autoridades públicas. Es lo que ha sucedido en Colombia y llevado a varios sectores sociales a crear cada vez menos en este tipo de mecanismos. El incumplimiento del Gobierno colombiano, especialmente a nivel nacional, en la implementación de los acuerdos ha sido tan bajo que varios sectores sociales han decidido optar por el uso de otras vías más eficaces para la satisfacción de sus intereses y demandas.

para sectores sociales cada vez más numerosos que ven en la acción directa y en las vías más informales una mejor ruta para relacionarse con las autoridades públicas e influir directamente en las decisiones públicas.

¿QUÉ TAN CONOCIDOS SON LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN?

A todo ello se suma el hecho de que, bien sea por falta de programas de pedagogía ciudadana emprendidos por el Gobierno o, incluso, por un desinterés ciudadano por lo público, la gran mayoría de la ciudadanía desconoce esta institucionalidad participativa y pierde, en consecuencia, la oportunidad de involucrarse en las decisiones colectivas. El cuadro 3.5 recoge los resultados a ese respecto, arrojados por la encuesta de participación ciudadana realizada por Foro Nacional por Colombia para este estudio. Lo que se deriva de la información es que el conocimiento de los espacios es muy bajo. Los menos desconocidos son las veedurías ciudadanas, los consejos de planeación, las asambleas de juventud, creadas en 2014, el Consejo Nacional del Adulto Mayor y las audiencias públicas, que muestran niveles más altos, aunque todavía bajos para lo que se esperaría de un régimen de democracia participativa.

Los dos primeros hacen parte de la tradición participativa en Colombia. Las veedurías ciudadanas, que se rigen por la Ley 850 de 2003, algunos de cuyos artículos fueron modificados por la Ley 1757 de 2015, son una categoría de los dispositivos de control social, de larga trayectoria en las prácticas participativas en el país. Tienen su base en el artículo 270 de la Constitución, ya citado en este capítulo, e incluyen las juntas de vigilancia, creadas por la Ley 136 de 1994, los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos (Ley 142 de 1994), las audiencias públicas y el Consejo Ciudadano de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública, estos dos últimos reglamentados por la Ley 489 de 1998, y la Comisión Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción, que tiene su antecedente en la Ley 190 de 1995 y fue reglamentada por la Ley 1474 de 2011. Además de estas instancias, el país conoce una gran cantidad de procesos y programas de vigilancia de la gestión pública, que provienen principalmente de la iniciativa ciudadana y cumplen un papel vital en la lucha por la transparencia y la integridad de la gestión.

Estos instrumentos de vigilancia social, conocidos comúnmente bajo la categoría genérica de veedurías ciudadanas, se multiplicaron desde los años noventa hasta constituir una especie de movimiento ciudadano que ha tenido una permanente presencia

CUADRO 3.5
CONOCIMIENTO DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN POR PARTE DE LA CIUDADANÍA 2018

ESPACIO DE PARTICIPACIÓN	% DE PERSONAS QUE LO CONOCEN	ESPACIO DE PARTICIPACIÓN	% DE PERSONAS QUE LO CONOCEN
Veedurías Ciudadanas	17,7	Junta Municipal de Educación	6,0
Consejos de Planeación	15,2	Consejos Ambientales	5,9
Asambleas de Juventud	14,1	Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial	5,6
Consejo Nacional de Adulto Mayor	13,6	Consejos Municipales de Desarrollo Rural	5,4
Audiencias Públicas	13,0	Comités de Participación Comunitaria en Salud	5,4
Consejos de Cultura	10,5	Consejos de Política Social	5,1
Presupuesto Participativo	9,9	Comités Territoriales de Justicia Transicional	3,8
Consejos de Paz y Reconciliación	7,3	Consejos de Participación	3,7
Mesas de Víctimas	6,6	Consejo Consultivo de Comunidades Negras	3,3

FUENTE: Foro Nacional por Colombia (2018).

en el escenario público. Puede decirse que es una de las prácticas más cercanas al ciudadano de a pie, que sabe y siente que los impuestos que paga no pueden ser malgastados y que los proyectos que manejan las autoridades municipales y departamentales, directamente o a través de contratistas, en materia social y de infraestructura deben ser ejecutados según los términos contractuales, con altos niveles de eficiencia y en beneficio de las comunidades. Gracias al trabajo de vigilancia ciudadana, hoy día salen –más que antes– a la luz pública hechos de corrupción que con seguridad también ocurrían en el pasado, pero que no eran tan visibles como hoy, y, en consecuencia, es más explícita la sanción social a los corruptos. En ese sentido, puede afirmarse que la creación de dispositivos de control social a la gestión pública fue un acierto de la oferta estatal de

participación con saldos finales positivos para la modernización y democratización de las decisiones.

Los Consejos de Planeación, por su parte, tienen también una tradición de un cuarto de siglo, luego de ser reglamentados por la ley 152 de 1994. Los Consejos son de obligatoria creación y operan en los tres niveles de la administración del Estado: nacional, departamental y municipal. Incluso, en algunos distritos³⁹, como Bogotá, existe la figura de los Consejos Locales de Planeación, así como en algunas ciudades grandes. No es extraño que sea uno de los espacios más conocidos por la ciudadanía, pues se trata de una instancia que acoge representantes de distintos grupos sociales del territorio que tienen a su cargo una doble tarea: conceptuar sobre la propuesta de plan de desarrollo formulada por el ejecutivo (presidente, gobernadores y alcaldes)⁴⁰ y hacer seguimiento a la ejecución del plan, una vez este ha sido aprobado por las correspondientes corporaciones (Congreso, Asambleas, Concejos). Sin embargo, a pesar de su carácter obligatorio, no existen sanciones para las autoridades que no los crean o que no se atienen a los lineamientos que establece la ley 152 para su creación y funcionamiento (Velásquez y González, 2003), lo que ha dado lugar a procedimientos poco alineados con la norma (nombrar consejos de bolsillo, no cumplir con el cronograma establecido en la ley, no entregar a los Consejos de Planeación la información necesaria para elaborar su concepto o para realizar su tarea de seguimiento, no ofrecer una infraestructura mínima para el ejercicio de la participación, etc.).

Los consejeros de planeación se han agrupado en el Sistema Nacional de Planeación con el fin de defender algunos intereses de tipo gremial (exigencia al Estado de condiciones para el ejercicio de sus funciones y responsabilidades) y tener un escenario de intercambio de experiencias, de capacitación y de trabajo articulado que les permita un mejor desempeño de su rol. El Sistema fue creado por la Constitución de 1991, pero no tiene una norma que lo reglamente, siendo esa una de sus principales debilidades. No obstante, los consejeros se dieron a la tarea de conformarlo y de crear sistemas territoriales, algunos de los cuales muestran un trabajo de organización y articulación bastante interesante, como es el caso del Sistema de Planeación del Departamento del Meta,



³⁹ Según la Sentencia C-313 de 2009, los distritos han sido erigidos en la Constitución Política como entidades territoriales diferentes de los municipios, dotados de un régimen legal político, fiscal y administrativo independiente, que los sustrae del régimen municipal ordinario.

⁴⁰ Estos planes son de obligatoria formulación y aprobación, según lo establecido por la ley orgánica de planeación.

para señalar un ejemplo. Hay que reconocer que iniciativas como esas provienen más del entusiasmo y del esfuerzo de líderes y organizaciones sociales que de la voluntad de los respectivos gobernantes para fortalecer la planeación participativa en el país.

A diferencia de lo ocurrido con las veedurías ciudadanas, el impacto de los Consejos de planeación no ha sido el esperado ni ha respondido a la alta expectativa que generó su creación. Su concepto sobre los respectivos planes de desarrollo no es vinculante, lo que resta alcance a su acción y debilita el rol de la ciudadanía en la planeación del desarrollo. Hoy día, puede decirse que la planeación participativa presenta un diagnóstico deficitario como instrumento de democratización de la gestión pública, lo que explica los altos niveles de deserción que muestran los Consejos después de la fase de elaboración de los conceptos sobre los planes de desarrollo y la consecuente debilidad para realizar su labor de vigilancia a la ejecución de los planes.

Estos dos espacios presentan, pues, resultados diferentes, pero siguen en el radar de las organizaciones y de algunos sectores de la ciudadanía no organizada. El Acuerdo Final para la terminación del conflicto, firmado por el Gobierno nacional y las FARC, reconoce su importancia para la implementación del Acuerdo y la construcción de la paz en el país y por ello define una serie de tareas en cabeza del Gobierno para mejorar los procedimientos y, sobre todo, ampliar el alcance de ambos dispositivos y habilitar a los actores sociales para que aprovechen su potencial y obtengan a través de ellos resultados efectivos en términos de incidencia y control de las decisiones públicas.

Otras de las instancias más conocidas, las audiencias públicas y los consejos de cultura, también tienen una historia relativamente larga en el conjunto de la institucionalidad participativa⁴¹, aunque por su mismo diseño no tienen una alta incidencia en la formulación de políticas públicas: son espacios de consulta e iniciativa y, en casos excepcionales, han fungido como escenarios de concertación, especialmente en el caso de los consejos de cultura⁴². En contraste, los presupuestos participativos, figura menos extendida pero que ha logrado ampliar su radio de acción en el país⁴³, se erigen como



⁴¹ Las audiencias públicas fueron reglamentadas en 1998 y los Consejos de Cultura, un año antes.

⁴² En Bogotá, siendo alcalde Antanas Mockus, los Consejos de Cultura se convirtieron en escenarios de concertación del presupuesto del sector para la ciudad y sus localidades (Velásquez y González, 2003).

⁴³ No existe infortunadamente un inventario de municipios que a la fecha desarrollan o han desarrollado experiencias de presupuesto participativo. Un análisis más detallado de ese dispositivo puede leerse en el capítulo 10.

una herramienta que puede a futuro contribuir a que la ciudadanía juegue un rol más activo en las decisiones, en este caso relacionadas con la asignación de recursos para proyectos de inversión. La ley 1757 incluye incentivos para su realización y el Acuerdo Final los menciona como un instrumento que debería ganar mayor jerarquía en la arquitectura institucional de la participación por su potencial aporte a la paz, especialmente en el nivel municipal.

Los niveles de conocimiento señalados en el cuadro 3.5 no se distribuyen de igual forma entre diferentes poblaciones. Dos factores, con alta correlación entre sí, parecen ser relevantes para el conocimiento de los espacios: el nivel educativo de las personas y su condición socioeconómica, medida por el estrato al cual pertenecen. La información del cuadro 3.6 muestra que, a mayor nivel educativo, mayor es el conocimiento que las personas tienen de los espacios, exceptuando los presupuestos participativos y el consejo de Adulto Mayor, los cuales son conocidos por igual por diferentes sectores, independientemente de su condición social o educativa. El presupuesto participativo es más abierto a diferentes estratos y la situación de los adultos mayores interesa a toda la población. El estrato socioeconómico también influye en el nivel de conocimiento de los espacios institucionales: a mayor nivel socio-económico, mayor conocimiento de esos espacios, excepto en los casos del consejo del adulto mayor y de los consejos de cultura.

Una tercera variable que tiene una cierta influencia en el conocimiento de los dispositivos de participación es la edad: ser joven parece aumentar la probabilidad de conocimiento de las asambleas de juventud, los Consejos de Planeación, los Consejos de Cultura y las audiencias públicas. Ese dato no deja de ser relevante, pues muestra mayor información de los jóvenes sobre la institucionalidad participativa que la que se les conocía hace quince años y puede significar un relevo generacional en el ejercicio del liderazgo.

Llama la atención que no existan diferencias significativas entre hombres y mujeres en el conocimiento de los diferentes espacios, incluidos otros que no aparecen en el cuadro 6, con la excepción de las veedurías ciudadanas y las audiencias públicas, cuyo conocimiento es ligeramente mayor en los hombres que en las mujeres. De resto, son muy similares los niveles de conocimiento que unos y otras tienen de la estructura institucional de la participación. En otro capítulo se examinará si en el desarrollo de las prácticas de participación existen o no diferencias entre hombres y mujeres que quepa destacar.

En lo que respecta a los dispositivos de control social y a los consejos de planeación, otras características completan el perfil arriba descrito. En el primer caso, es mayor el porcentaje de los(as) que se consideran activistas que los conocen (30,5 %) que de los que se autodefinen como desinteresados(as) (14,4 %); de las personas que pertenecen a

CUADRO 3.6
PERFILES SOCIALES DE QUIENES CONOCEN MÁS LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN (%)

ESPACIO	EDAD				SEXO	
	JÓVENES	ADULTOS JÓVENES	ADULTOS	ADULTOS MAYORES	HOMBRES	MUJERES
Veedurías Ciudadanas	11,2	19,2	19,9	15,8	20,3	15,3
Consejos de Planeación	18,7	17,3	12,6	9,1	16,2	14,4
Asambleas de Juventud	20,5	15,4	11,1	8,1	13,3	15,0
Consejo Nacional de Adulto Mayor	12,8	12,0	14,5	18,3	12,2	15,0
Audiencias Públicas	13,2	14,1	12,6	9,7	15,4	10,9
Consejos de Cultura	15,2	11,9	7,9	5,6	10,1	10,9
Presupuesto Participativo	8,2	9,7	12,4	7,2	10,4	9,6

ESPACIO	NIVEL EDUCATIVO				ESTRATO		
	BÁSICA PRIMARIA	MEDIA	TÉCNICO TECNÓLOGO	UNIVERSITARIO	BAJO	MEDIO	ALTO
Veedurías Ciudadanas	13,8	12,8	19,7	29,1	13,3	22,1	29,5
Consejos de Planeación	7,1	12,4	17,9	24,9	13,4	16,9	20,0
Asambleas de Juventud	9,0	11,3	16,0	22,3	11,8	17,4	17,6
Consejo Nacional de Adulto Mayor	16,1	11,4	14,5	15,3	12,3	16,1	13,2
Audiencias Públicas	6,7	9,3	15,2	23,5	13,0	9,5	16,3
Consejo de Cultura	4,5	8,2	13,8	16,8	10,5	10,5	10,6
Presupuesto Participativo	9,3	9,2	9,9	12,1	7,4	13,3	14,0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia (2018).

alguna organización (30,2 %) que de aquellas que no pertenecen a ninguna (14,4 %); y de los que entienden la participación como vigilancia de la gestión pública (25,8 %) que de quienes la entienden como movilización y protesta (7,3 %).

En cuanto a los Consejos de Planeación, el nivel de conocimiento es mayor entre quienes se identifican como interesados, activistas y líderes (18,3 %, 21,6 % y 23,1 %,

respectivamente) que entre las personas que no declaran ningún interés por los asuntos públicos (8,8 %); también es mayor entre quienes han participado en movilizaciones y protestas sociales (31 %) que entre los que no lo han hecho (13,2 %). Igualmente, es mayor ese conocimiento por parte de quienes han recibido información de su alcaldía sobre participación ciudadana (27,6 %) que por los que no (13,5 %). Este mismo perfil es, en general, aplicable a otros dispositivos de participación.

En otras palabras, aquellas personas y grupos que tienen experiencia de acción en el escenario público o algún vínculo con las instituciones públicas tienen un mejor conocimiento de estos espacios que aquellos que prefieren mantenerse alejados de las lides participativas. Es un resultado lógico que no requiere mayor explicación.

Las cifras anteriores indican de todos modos que el conocimiento de los espacios institucionales de participación es bajo. Ninguno de ellos es conocido por más del 20 % de la población. Esto puede ser el resultado de la convergencia de dos factores: de un lado, la ausencia de una acción intencional y consistente del Estado para dar a conocer los espacios, mostrar sus ventajas y promover su uso; de otro, el desinterés de una gran parte de la ciudadanía por la cosa pública, sumado a la desconfianza y la poca credibilidad de un segmento importante de la población en las instituciones públicas, en sus dirigentes y en su burocracia, alimentados por las promesas y los acuerdos incumplidos. Este es un cruce de circunstancias (escasa acción del Estado para promover el conocimiento de los espacios de participación, de un lado, y bajo interés de la población en ellos, de otro) que debilita la institucionalidad participativa y repercute negativamente en el ejercicio de la participación.

LA LEY DE VÍCTIMAS

Dentro del amplio marco legal de la participación se destaca esta norma, relativa a un universo de población que en la perspectiva del fortalecimiento de la democracia participativa ha jugado en años recientes un papel de primer orden en la dinámica social y política del país: las víctimas del conflicto armado. Una breve descripción de sus principales rasgos y su alcance permitirán entender en concreto el carácter de lo que hemos llamado la infraestructura de la participación ciudadana en el país.

El 10 de junio de 2011 el presidente Santos, en un acto que contó con la presencia del Secretario General de la ONU, sancionó la Ley 1448, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno

y se dictan otras disposiciones”. Haber logrado la aprobación de esa ley fue un triunfo de los sectores demócratas del país, pues un primer intento se vio frustrado durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, quien no quiso admitir la responsabilidad del Estado en la victimización de miles de colombianos y colombianas, y, en consecuencia, cortó cualquier posibilidad de que el Congreso aprobara una ley de víctimas. Ordenó a su bancada archivar el proyecto antes que admitir la responsabilidad del Estado como victimario. Fue necesario esperar al cambio de gobierno en agosto de 2010 para que presentara el nuevo proyecto, prometido durante su campaña electoral, y el Congreso lo aprobara con el apoyo de la coalición de gobierno y la bancada de izquierda.

El fenómeno de la victimización por cuenta de la confrontación armada en el país había llegado a niveles insospechados. Se calcula que en 2011 el número de víctimas ascendía a 4,5 millones de personas, según los registros de la Oficina de Acción Social de la Presidencia. Esa cifra llegó a cerca de los 8 millones en 2016, de los cuales 6 millones eran desplazados por la violencia. El año 2002 fue el más violento, con un total de 817.246 víctimas reportadas (El Tiempo, abril 15 de 2016). Los departamentos de Antioquia, Bolívar, Magdalena y Nariño concentraban el mayor número de víctimas.

En junio de 2017, las cifras de víctimas y su distribución por factores de victimización aparecen en el cuadro 3.7. En los 12 años transcurridos durante el gobierno de Andrés Pastrana y los dos mandatos de Alvaro Uribe se produjo el 67,5 % de las víctimas. Durante el gobierno Uribe, el número de personas victimizadas fue de 3'771.386. En los dos periodos de gobierno de Santos, esa cifra fue de 1'381.566, para un total de 5'152.952 víctimas en esos 16 años.

Como señala el artículo 1 de la Ley, su objeto es [...] establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente Ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

A la fecha de aprobación de la ley, los registros oficiales señalaban la existencia de 5,6 millones de víctimas (aproximadamente el 12 % de la población del país), de las cuales un poco menos de 5,3 millones correspondían a población desplazada entre enero de

CUADRO 3.7
NÚMERO DE VÍCTIMAS SEGÚN CAUSAS DE VICTIMIZACIÓN

CAUSA	NÚMERO
Abandono o despojo forzado de tierras	5.201
Acto terrorista/atentados/combates/hostigamientos	95.345
Amenazas	346.676
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	19.730
Desaparición forzada	166.424
Desplazamiento	7.176.886
Homicidio	984.816
Minas antipersona/munición sin explotar/artefacto explosivo	11.019
Pérdida de bienes muebles e inmuebles	110.543
Total	8.916.550

FUENTE: De Armas, Napoleón (2017). www.elpilon.com.co

1985 y junio de 2011. Las más de 300.000 víctimas restantes correspondían a otros hechos de victimización, como los asesinatos políticos, la desaparición forzada, la tortura, la violencia sexual y el secuestro (Gómez, 2012, p. 72).

Varios autos de la Corte Constitucional desde el 2005 señalaron no solo la importancia de las acciones de reparación integral, verdad, justicia y garantía de no repetición, sino la necesidad de que tales acciones contaran con la participación de las víctimas en la formulación de planes y políticas relacionadas (Gómez, 2012). Los autos 178 y 2018 de 2005, referidos a la población desplazada, afirman la vigencia de la participación en todos los niveles de la acción y la organización gubernamental y definen a esa población como interlocutora válida en la definición de las políticas que permitan superar el Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte sobre la situación en ese momento de las víctimas del desplazamiento forzado⁴⁴.



⁴⁴ El Estado de Cosas Inconstitucional fue declarado por la Corte luego de comprobar el incumplimiento de lo señalado en la Ley 387 de 1997 que adopta medidas para la prevención del desplazamiento forzado y la atención a la población desplazada.

Esa participación es concebida como algo más que la simple asistencia de los desplazados y sus organizaciones a espacios diseñados por el Gobierno (auto 109 de 2008) pues debe asegurar una participación efectiva, es decir, incidente, en la definición de las políticas diseñadas para su atención integral. Es decir, no se trata solamente de tener escenarios adecuados, sino de contar con las condiciones (información, capacitación, apoyo material) y garantías para la participación, así como con la respuesta de las autoridades públicas a las propuestas de la población desplazada (autos 116 de 2008 y 283 de 2009). El auto 383 de 2010 reitera el carácter de la participación de la población desplazada señalando que requiere de un “sistema de incentivos que incluya la definición de espacios, el establecimiento de procedimientos y la entrega de apoyos financieros, que conduzcan a fortalecer a las organizaciones, especialmente territoriales, y a promover la participación efectiva en el ámbito territorial” (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011, citada por Gómez, 2012, p. 74).

La Ley 1448, que introduce el concepto de víctimas del conflicto interno y reconoce otros factores de victimización diferentes al desplazamiento forzado, recoge los señalamientos de la Corte en materia de participación y define en el título VIII “deber del Estado de garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación ejecución y sentimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma” (artículo 192). Esto significa crear las condiciones para la elección de los representantes de las víctimas en las instancias de decisión y fiscalización, la entrega de información, el diseño de espacios para su participación efectiva en el nivel nacional, departamental y municipal, así como en la rendición de cuentas, al tenor de lo dispuesto en la Constitución y en la ley.

El mecanismo principal dispuesto por la ley es la conformación, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la ley, de Mesas de Víctimas a nivel nacional, departamental y municipal, en las que se debe asegurar la participación efectiva de mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores víctimas, y de organizaciones defensores de derechos de las víctimas y de las organizaciones de víctimas, con el fin de garantizar efectiva participación de estas últimas en la elección de sus representantes en distintas instancias de decisión y seguimiento. La Mesa Nacional de Víctimas es la encargada de elegir sus representantes ante otras instancias de participación, en particular el Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas y el Comité de Seguimiento y Monitoreo que establece la misma ley. Por su parte, las Mesas Territoriales de Víctimas designan sus representantes a los Comités Territoriales de Justicia

Transicional. Estos son instancias mixtas (con participación de representantes de las víctimas y de los gobiernos territoriales) encargadas de

[...] elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar las políticas, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovllización y reintegración. (art. 163)⁴⁵

Por último, la Ley ordena la elaboración de un protocolo de participación efectiva de las víctimas, el cual

[...] deberá garantizar que las entidades públicas encargadas de tomar decisiones en el diseño, implementación y ejecución de los planes y programas de atención y reparación remitan con anticipación a las Mesas de Participación de Víctimas del nivel municipal, distrital, departamental y nacional, según corresponda, las decisiones proyectadas otorgándoles a los miembros de las respectivas mesas la posibilidad de presentar observaciones. (art. 194)

Las entidades públicas deben valorar esas observaciones y responderlas una a una con su respectiva justificación. Este es un mecanismo que garantiza la participación



⁴⁵ En el mismo momento en que se estaban diseñando estos mecanismos de participación de las víctimas se estaba discutiendo el contenido de la ley estatutaria de participación, que se convirtió posteriormente en la Ley 1757 de 2015. Algunos asesores encargados del diseño de los dispositivos de participación de las víctimas consultaron a Foro Nacional por Colombia si tales dispositivos eran los adecuados. La respuesta inicial de Foro fue que como mecanismos eran adecuados, pero que iban en contravía de un principio que se estaba discutiendo para la ley de participación, a saber, el de economía de espacios de participación. La idea era no crear nuevas instancias ni mecanismos, pues a esas alturas ya había una gran cantidad, algunos de los cuales estaban subutilizados. La recomendación fue no crear espacios propios de las Víctimas sino utilizar los ya existentes, asignándoles funciones específicas relacionadas con las Víctimas. Dicho criterio no fue acogido y la Ley 1448 creó los espacios mencionados.

efectiva, en el sentido de que las iniciativas de las Víctimas no solamente sean recibidas por la autoridad, sino respondidas para saber si fueron incorporadas a las decisiones finales o, en caso contrario, dar a conocer los motivos de esa decisión. Este protocolo fue elaborado en una primera versión por el Gobierno nacional con la asesoría de la Fundación Social y, en una segunda, por la Dirección de Participación de la Unidad para las Víctimas. El protocolo fue aprobado y está vigente.

A diferencia de lo que ha ocurrido con buena parte de la oferta participativa del Estado para diferentes sectores de la población, los dispositivos creados para la víctimas del conflicto armado tienen una particularidad: buscan que la participación de ese sector sea efectiva, es decir, capaz de incidir en las decisiones que afectan a los distintos tipos de Víctimas del conflicto interno. En otras palabras, se busca que los nuevos dispositivos no sean simplemente consultivos, sino que incorporen mecanismos para construir acuerdos y para concertar decisiones públicas, especialmente en el caso de los Consejos Territoriales de Justicia Transicional, en los que se diseñan los planes de atención integral a las víctimas. Esto constituye innegablemente un avance en el diseño de la oferta de participación institucional, lo que no significa necesariamente que ese alcance de los espacios se haya convertido en realidad. Lo cierto es que el Acuerdo Final retoma esos espacios y les da una importante centralidad en su implementación y como instrumentos para la construcción de la paz, la reconciliación y la convivencia en el país.

LA LEY 1757 Y LOS LINEAMIENTOS DEL PROYECTO DE LEY DE GARANTÍAS

Lo que se ha intentado mostrar hasta ahora es que, si bien en el periodo comprendido entre 2003 y 2018 se amplió la institucionalidad participativa y han sido aprobadas algunas normas que buscan una participación efectiva de diferentes sectores de la población, las tendencias de crecimiento del andamiaje legal han puesto de manifiesto rasgos muy similares al diseño institucional elaborado en el periodo 1986-2002: multiplicación de espacios de participación de manera dispersa e inorgánica, alcance limitado, salvo en el caso de los espacios de concertación, tendencia a la concentración en el nivel nacional, espacios de carácter sectorial, aunque con un peso creciente de los poblacionales, y conformación mixta (representantes de Gobierno y de la sociedad civil). El conocimiento de dichos espacios es bajo, lo que refleja un cierto desinterés de la ciudadanía para utilizarlos como canales de comunicación y diálogo con las autoridades locales.

Al finalizar la primera década del siglo XXI, el desgaste de los espacios institucionales, ya observado una década antes, era evidente, lo que volvía inaplazable la recuperación de la institucionalidad participativa como una alternativa -no solo legítima sino confiable- para garantizar un mejor ejercicio del derecho a participar por vías institucionales. Esa apuesta por la recuperación y el mejoramiento de la institucionalidad participativa se tradujo en una reforma del marco normativo que contempló como elementos estratégicos dos nuevos instrumentos: la Ley 1757, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, y la elaboración de lineamientos para la formulación de un proyecto de ley de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales, la movilización y la protesta social⁴⁶.

Estos dos instrumentos tienen una diferencia y un punto en común: son diferentes porque el primero es una ley aprobada por el Congreso y sancionada por el presidente de la República, mientras que la segunda es un proyecto de ley que no ha sido radicado en el Congreso para su estudio y aprobación. Pero comparten el hecho de que ambos fueron el resultado de un proceso amplio de participación ciudadana, a través del cual hombres y mujeres de diferentes regiones del país contribuyeron a su diseño.

La primera experiencia tuvo su origen en la idea planteada a fines de 2010 por la Fundación Foro Nacional por Colombia a representantes del Gobierno nacional y del Congreso de la República de modificar la Ley 134 de 1994, bajo la consideración de que no había arrojado los resultados esperados por varias razones: primero, porque su contenido era desconocido por la mayor parte de la población; segundo, porque los requisitos para hacer uso de los mecanismos de participación directa (consulta popular, revocatoria del mandato, referendo, plebiscito, etc.) eran muy exigentes; y tercero, porque la ley no incluía alusión alguna a los espacios de participación ciudadana para la definición de políticas públicas en el orden nacional, departamental y municipal, los cuales fueron reglamentados por otras leyes, como ya se indicó (ver anexo 3.1). El Ministerio del Interior acogió la propuesta de reforma, así como la insinuación, hecha por Foro, de que la formulación de una nueva norma sobre participación debería ser el producto de un proceso participativo, y dio inicio a un proceso de consulta con base en el cual fue redactado el articulado de la nueva ley.

La segunda experiencia tuvo un origen bien diferente, a saber, el Acuerdo para la finalización del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado entre



⁴⁶ Ver Velásquez y González (2019). Este documento fue elaborado como parte de la documentación de experiencias, realizada para esta investigación.

el Gobierno colombiano y las FARC, en noviembre de 2016. El punto 2.2.1 del Acuerdo señala que “el Gobierno Nacional elaborará un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 42), y enumera algunos lineamientos para la formulación de dicha norma. Según el Acuerdo, tales lineamientos “serán discutidos en un espacio de carácter nacional, que contará con la participación de voceros y voceras de las organizaciones y movimientos sociales más representativos” (p. 42). Los firmantes del Acuerdo decidieron “solicitar al Consejo Nacional de Participación con el apoyo de Foro Nacional por Colombia, Viva la Ciudadanía y el CINEP que organice el espacio de participación de carácter nacional de que trata el punto 2.2.1”. El Consejo Nacional de Participación y las organizaciones mencionadas aceptaron el encargo y trabajaron conjuntamente para diseñar una propuesta metodológica y de contenidos que fue puesta en marcha en marzo de 2017.

A continuación, se presenta un análisis de la ley estatutaria de participación y de los lineamientos para la formulación de la ley de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales, dando igual peso al proceso participativo que les dio origen y a los contenidos obtenidos en ambos casos.

Una nueva ley de participación democrática

La consulta ciudadana con base en la cual fue formulada la Ley 1757 de 2015 tuvo lugar en 13 ciudades del país, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Pereira, Pasto, Popayán, Quibdó, Sincelejo, Arauca, Villavicencio y Yopal, en las que fueron instaladas mesas de trabajo que realizaron dos tareas: la elaboración de un diagnóstico sobre la participación, con énfasis en el marco normativo e institucional, y la formulación de propuestas de contenido de la nueva ley.

En las mesas participaron estudiantes y profesores universitarios, miembros de organizaciones sociales y comunitarias, integrantes de instancias de participación ciudadana, servidores públicos del orden nacional, municipal y departamental, y representantes de gremios empresariales, de partidos políticos y de algunas agencias de cooperación internacional. Intervinieron cerca de 850 personas que trabajaron entre mediados de febrero y finales de mayo de 2011. Cada mesa produjo un documento final que sirvió de base para redactar un proyecto de ley y su correspondiente exposición de motivos. Ambos documentos fueron entregados en julio de 2011 al Ministerio del Interior (proyecto 1). Este redactó un proyecto de ley (proyecto 2) que, si bien recogía parte de las propuestas

del proyecto 1, especialmente en lo relativo a los mecanismos de participación directa, dejaba por fuera aspectos propuestos por las mesas de trabajo sobre la planeación y los presupuestos participativos, la rendición de cuentas, el Sistema Nacional de Participación, los Consejos de Participación y el fortalecimiento de organizaciones y redes sociales.

Las OSC señalaron la inconveniencia de la propuesta del Ministerio e iniciaron una ronda de discusión con el viceministro para la Participación y la Igualdad de Derechos, que permitió dejar en claro los desacuerdos existentes. Por sugerencia del viceministro se pactó dirimir los desacuerdos en el Congreso de la República⁴⁷ con base en el proyecto que el Gobierno presentaría a los legisladores. Paralelamente, el senador John Sudarsky presentó un proyecto alternativo en noviembre de 2011 (proyecto 133 Cámara), que recogía el espíritu de las propuestas formuladas por la ciudadanía en la consulta. Esa iniciativa nutrió el debate y, en cierta manera, obligó al Ministerio a reabrir la discusión.

El 3 de noviembre de 2011 el ministro del Interior radicó en la Secretaría de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas” (proyecto 3). Este proyecto introdujo algunos elementos propuestos por las OSC, entre ellos el Consejo Nacional de Participación, la rendición de cuentas y algunos principios que habían hecho parte del proyecto 1. Incluyó otros aspectos de su propia cosecha: regulación del cabildeo, auditorías visibles, control ciudadano a la contratación pública, visibilidad de la información pública, derechos y responsabilidades ciudadanas en el ejercicio de la participación, deberes de las autoridades públicas en esa materia, alianzas para la prosperidad, y algunos artículos sobre el papel de la Contraloría General de la República en la promoción del control social.

El Congreso de la República designó siete ponentes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, encargados de estudiar el proyecto y darle aprobación en primer debate antes de que finalizaran las sesiones del año. Las OSC solicitaron a la Comisión una audiencia pública que se llevó a cabo el 25 de noviembre de 2011. En ella intervinieron representantes de los partidos políticos, de las organizaciones de la sociedad civil y algunos servidores públicos, la mayoría de cuyas sugerencias no fueron tenidas



⁴⁷ La propuesta era funcional a los intereses del Gobierno, pues daba ventaja a sus posturas, habida cuenta de la coalición que manejaba en el Congreso. Las OSC comprendieron ese escenario en el entendido de que no quedaba otra alternativa para incidir en los contenidos finales de la ley. Por tal razón, aceptaron el reto y se dieron a la tarea de preparar propuestas para entregar a los ponentes del proyecto en las dos Cámaras.

en cuenta en el articulado que aprobó esa Comisión en primer debate (proyecto 4). Este proyecto introdujo un tema nuevo: la tarifa de la consulta previa y de la certificación de la presencia de comunidades indígenas y/o negras en el área de influencia de proyectos, obras o actividades.

En enero de 2012, el viceministro para la Participación y la Igualdad de Derechos convocó a varias organizaciones, instituciones estatales y algunos congresistas, a una discusión alrededor del proyecto aprobado en primer debate en la Cámara de Representantes. Tuvieron lugar cinco sesiones que tocaron varios temas: los mecanismos de participación directa; el control social; la rendición de cuentas; la institucionalidad y el financiamiento de la participación; y el fortalecimiento de la sociedad civil. Asistieron en promedio 60 personas a cada reunión. Las OSC insistieron en algunos puntos, entre ellos, la necesidad de crear los sistemas de participación, garantizar unos toques mínimos de financiación, incluir un capítulo sobre fortalecimiento de la sociedad civil, y eliminar las tarifas para la consulta previa, el capítulo sobre cabildeo, y las alianzas para la prosperidad. Algunos gremios empresariales hicieron propuestas a la Comisión de ponentes, que posteriormente fueron incluidas en el proyecto para segundo debate⁴⁸.

El Ministerio del Interior y los ponentes realizaron varias reuniones para redactar un nuevo articulado (proyecto 5), presentado a la plenaria de la Cámara para su aprobación en el segundo debate. La plenaria introdujo algunas modificaciones al proyecto y lo aprobó en la última semana de marzo de 2012 (proyecto 6). A mediados de abril el proyecto pasó al Senado. Las OSC tuvieron como interlocutor directo el cuerpo de ponentes del proyecto y algunos congresistas, a los que fueron presentadas varias propuestas del proyecto 1. Por su parte, el Ministerio del Interior mantuvo un diálogo permanente con los congresistas para sustentar sus propios puntos de vista, a fin de lograr un proyecto de consenso.

Fueron introducidas algunas mejoras al articulado aprobado en segundo debate por la Cámara (proyecto 7) para alimentar el debate en la Comisión Primera del Senado; de allí surgió un nuevo articulado (proyecto 8). Otro texto fue preparado para presentar a la plenaria del Senado, en el que varias iniciativas de las OSC fueron incluidas, en particular la relacionada con la creación de los Sistemas de Participación en municipios de



⁴⁸ Desde Bogotá se realizaron algunos esfuerzos para llevar a cabo en varias ciudades del país (Medellín, Barranquilla, Cartagena, Popayán, Cali) reuniones con personas que habían integrado las Mesas de Participación en esas ciudades en 2011. En esas reuniones se brindó la información sobre la evolución y el estado vigente del proyecto y se solicitó generar propuestas dirigidas al Congreso de la República para mejorar el proyecto de ley.

primera y segunda categoría (proyecto 9). El Senado aprobó el proyecto final en junio de 2012 (proyecto 10), fue luego conciliado por las dos Cámaras (proyecto 11) y posteriormente pasó a revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional⁴⁹. En abril de 2015 la Corte emitió finalmente su fallo (Sentencia C-150)⁵⁰, el cual declaró exequible la mayor parte del articulado⁵¹.

Así, la Ley de Participación fue el resultado de un diálogo y un acuerdo entre las OSC, los agentes gubernamentales y los congresistas. El anexo 3.2 presenta esa dinámica comparando los contenidos de seis de los proyectos mencionados en torno a ocho temas que fueron la columna vertebral de la discusión entre los diferentes actores:

- a. *El alcance de la nueva ley.* Para las OSC, la nueva ley debería derogar la 134 de 1994 y crear un marco legal único. Tener dos normas podría llevar a interpretaciones y debates insolubles. Ese argumento fue rechazado por el Gobierno pues, en su opinión, esta era una ley más, criterio que acogió el Congreso de la República.
- b. *Los mecanismos de participación directa.* Las OSC y el Ministerio concordaban en la necesidad de revisar estos mecanismos, debido a su poco uso por parte de la ciudadanía⁵². Fueron tres los temas de discusión al respecto: en primer lugar, la inclusión



⁴⁹ Por tratarse de una Ley Estatutaria, que reglamenta un derecho fundamental, el proyecto tuvo revisión automática por parte de la Corte.

⁵⁰ La Corte tardó 34 meses para emitir su fallo. Además de asuntos de forma que fueron rápidamente resueltos (el proyecto fue devuelto un par de veces al Congreso por ese motivo), todo apunta a que el Gobierno solicitó a la Corte que no se pronunciara hasta tanto avanzaran las conversaciones con las FARC en La Habana sobre el tema de participación política y quedara en firme un acuerdo al respecto. Solo después de haber sido anunciado dicho acuerdo la Corte emitió su fallo.

⁵¹ La Corte declaró exequibles con condicionamiento los artículos 6 (requisitos para la inscripción de mecanismos de participación ciudadana), 20 (trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana), 21 (revisión previa de constitucionalidad), 39 (remisión), 70 (adición de un artículo a la Ley 850 de 2003), 87 (oficinas departamentales, municipales y distritales para la promoción de la participación ciudadana), e inexecutable en alguno de sus contenidos los artículos 8, literal b (formularios de recolección de apoyos ciudadanos), 19, numeral 2 (trámite ante las corporaciones públicas de las propuestas de referendo, iniciativa legal o normativa de origen popular, o consulta popular de origen ciudadano), artículo 40, en dos de sus expresiones (suspensión de la votación), 42, inciso final (consecuencias de la aprobación popular de un mecanismo de participación ciudadana que requiere votación), 60, inciso cuarto (control social a lo público), 65, inciso final (aspectos de la gestión pública que pueden ser sujetos al control social) y 79, parágrafo transitorio (composición del Consejo Nacional de Participación Ciudadana). La ley fue sancionada por el presidente Juan Manuel Santos en julio de 2015.

⁵² Un estudio de la MOE (2012) muestra que, salvo la revocatoria del mandato, los demás mecanismos habían sido empleados de manera excepcional por la ciudadanía. Y, en el caso de la revocatoria, ninguna de las iniciativas hasta esa fecha había culminado con éxito, es decir, con la revocación del mandato de alcaldes o gobernadores. Solo en 2018 se logró la primera revocatoria, en el municipio de Tasco.

de la definición de cada uno de los mecanismos para que la ciudadanía tuviese una noción clara de ellos. Ni el Gobierno ni el Congreso acogieron la idea. El segundo tema fue la relación entre “democracia participativa” y “democracia representativa”. La idea era que las iniciativas ciudadanas en materia normativa no pudieran ser fácilmente reformadas por el Congreso sin que se diera previamente la posibilidad a sus promotores de explicar y defender sus tesis. Tampoco esa propuesta fue acogida. La tercera idea era flexibilizar los requisitos para el uso de estos mecanismos, especialmente en el caso de la revocatoria del mandato y de las iniciativas legislativas de origen popular. Al final, se aceptó bajar algunos umbrales como incentivo para el uso de los mecanismos.

- c. *La planeación y el presupuesto participativo.* La ley orgánica de planeación venía recibiendo críticas de diversos sectores: tiempos muy cortos para la formulación de los planes, carácter no vinculante de los conceptos emitidos por los consejos de planeación, poca importancia otorgada por las autoridades a los procesos de planeación participativa, ausencia de instrumentos para el seguimiento a la ejecución de los planes y desarticulación entre diferentes instrumentos de planeación. Además, el Sistema Nacional de Planeación nunca fue reglamentado, lo que le ha restado capacidad de actuación pública, como tampoco los presupuestos participativos, que ganaron apoyo ciudadano en los últimos quince años. El Ministerio del Interior adoptó la posición de que desde la ley estatutaria no se podría modificar la ley orgánica de planeación, por lo que habría que evitar cualquier alusión a esos temas en el proyecto. Se llegó, sin embargo, a un principio de acuerdo sobre la necesidad de modificar la Ley 152 de 1994, incluyendo los presupuestos participativos, tarea que estaría a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y que hasta la fecha no ha tenido ningún resultado concreto. Al final, la ley incluyó algunos artículos sobre presupuestos participativos.
- d. *El control social y la rendición de cuentas.* La multiplicación de experiencias de control social a la gestión pública en todo el país⁵³, la aprobación de la Ley 850 de 2003, que reglamentó las veedurías ciudadanas, y la expedición del documento Conpes 3654, en abril de 2010, sobre rendición de cuentas hacían necesario el tratamiento del



⁵³ En una sesión de discusión llevada a cabo a comienzos de 2011 en las instalaciones del diario *El Tiempo*, el representante Guillermo Rivera, quien a la postre fue el coordinador de ponentes del proyecto de ley en la Cámara de Representantes, afirmó que para él el único tema que debería incluirse en la reforma de la ley era el del control social.

tema en la ley. Las OSC formularon dos propuestas: reconocer la diversidad de formas de control social y crear el Sistema Nacional de Control Social y Cuidado de lo Público como una forma de articular esas diversas modalidades. Ese sistema debería formar parte, junto con el Sistema Nacional de Planeación, del Sistema Nacional de Participación. El Gobierno aceptó el enfoque sobre control social e introdujo un capítulo sobre rendición de cuentas de las autoridades municipales y departamentales y de las instancias de participación ciudadana; un capítulo sobre participación de los ciudadanos en las corporaciones públicas de elección popular y el Congreso de la República, y otro sobre control ciudadano a la ejecución de la contratación pública mediante las auditorías visibles. La Cámara de Representantes realizó modificaciones inspiradas las propuestas de las OSC y mantuvo el capítulo sobre rendición de cuentas propuesto por el Ministerio del Interior, así como el de participación de los ciudadanos en las corporaciones públicas de elección popular. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) recomendó un nuevo articulado sobre rendición de cuentas y la Contraloría General de la República llamó la atención sobre la importancia de articular la ley con la de veedurías ciudadanas. El Proyecto presentado a segundo debate en la Cámara recogió la mayor parte de estas inquietudes, que fueron aprobadas luego por el Senado. En la conciliación del texto fue eliminada la rendición de cuentas del Congreso.

- e. *La Institucionalidad para la participación.* La dispersión de instancias de participación, la falta de vínculos entre ellas y los efectos negativos de esos rasgos sobre el ejercicio de la participación se destacaron en la consulta como debilidades de la institucionalidad participativa en el país. Era urgente incluir en la nueva ley mecanismos para articular los espacios de participación y enfrentar los déficits de liderazgo democrático. Las OSC propusieron la creación del Sistema Nacional de Participación, cuya cabeza sería el Consejo Nacional de Participación, instancia mixta conformado por representantes del Estado y de la Sociedad Civil, encargado de diseñar la política de participación, asignar fondos para el financiamiento de la misma y hacer seguimiento a la política. El Ministerio del Interior estuvo inicialmente en desacuerdo con la idea de sistema, por tratarse, en su concepto, de un aparato muy pesado que creaba nuevas instancias y podría confundir más al ciudadano. Además, podría ser una carga administrativa y financiera que generaría rechazo de parte del Ministerio de Hacienda. Luego, incluyó en el proyecto 3 el Consejo Nacional de Participación como órgano de consulta del Ministerio del Interior, y más adelante le asignó la función de crear el Sistema “como un dispositivo de articulación de instancias, espacios,

sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana”. La Cámara de Representantes aprobó en esos términos el Proyecto. Se incluyó también en el articulado la creación de los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales en los municipios de categoría especial, uno y dos. La ley aprobada incluyó ambas figuras (Consejos y Sistemas).

- f. *El financiamiento de la participación.* A finales de la década de 1990 fue creado el Fondo para la Participación y el Fortalecimiento Democrático⁵⁴ para facilitar el ejercicio de la participación. Tanto el Ministerio del Interior como las organizaciones de la sociedad civil coincidieron en que era necesario fortalecerlo. Las OSC propusieron, en primer lugar, llamarlo “Fondo Nacional para la Participación Ciudadana” e incrementar significativamente sus recursos a partir de 2012. En segundo lugar, la creación de fondos departamentales, municipales y distritales, con recursos de las respectivas entidades territoriales. El Ministerio lo denominó “Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia”, no admitió en un principio la creación de los fondos departamentales, municipales y distritales, y eliminó la medida de fortalecimiento financiero del Fondo a partir de 2012. El articulado aprobado en primer debate de la Cámara (proyecto 4) incluyó el criterio de destinación específica de los recursos de la participación. Posteriormente, algunas de las propuestas iniciales de las Mesas de Participación tuvieron eco en el Ministerio y en los ponentes en el Congreso, en particular la posibilidad de crear los fondos departamentales, municipales, distritales y locales de participación. La plenaria de la Cámara aprobó el articulado en esos términos (proyecto 6) y luego no hubo cambios significativos hasta la aprobación final de la ley.
- g. *Condiciones, incentivos y garantías.* El proyecto de las OSC incluyó un capítulo al respecto. El articulado se refiere a la obligación del Estado de promover la participación y contribuir al fortalecimiento de la ciudadanía y de las organizaciones y redes sociales para que participen en los asuntos públicos. De igual forma, introdujo las nociones de incentivos y garantías para la participación, pensando en contextos adversos, como los que vivían los líderes y la ciudadanía en general, especialmente en zonas de conflicto armado. Este fue un punto generador de fuertes disensos entre las OSC y el Ministerio del Interior. Este argumentó que el fortalecimiento de



⁵⁴ En 1997 fue creado el Fondo para el Desarrollo Comunal y la Participación. Luego, mediante el Decreto 2546 de 1999 se cambió su denominación y con el Decreto 695 de 2003 adquirió su nombre actual. Para mayor información, ver el capítulo 4 de este estudio.

la sociedad civil es una responsabilidad que le compete estrictamente a ella. En consecuencia, no incluyó en ninguna de sus propuestas una referencia al tema. Allí el desacuerdo fue total. El tema de los incentivos sí fue acogido por el Ministerio y el Congreso, con algunas variaciones que no contradicen el espíritu de la propuesta. En el proyecto entregado para segundo debate de la Cámara (proyecto 5), el Gobierno nacional introdujo un incentivo adicional, el Premio Nacional al fomento estatal de la participación ciudadana. Finalmente, la Cámara introdujo un incentivo adicional, la semana de la participación por realizarse todos los años. Estas medidas fueron aprobadas por el Congreso y quedaron plasmados en la versión final de la ley.

El Gobierno también incluyó sus propias fórmulas: a) la participación ciudadana en las corporaciones públicas de elección popular y en el Congreso de la República, a través de propuestas normativas, el estudio de proyectos, las sesiones abiertas y el control político. Esta iniciativa pasó los dos debates en el Congreso; b) La definición de deberes y derechos de los ciudadanos en el ejercicio de la participación, y de los deberes de las autoridades públicas para su promoción. Fue avalada por todas las partes; c) las Alianzas para la prosperidad, mecanismo de concertación de intereses entre el Gobierno, las comunidades locales y las empresas de explotación de minas e hidrocarburos, en la mira de asegurar un uso adecuado de los recursos naturales. Aunque fue rechazada por las OSC, fue aprobada en los debates de la Cámara y el Senado y quedó incluida en la versión final de la ley; d) creación de oficinas de la participación ciudadana en los Departamentos que tengan más de un millón de habitantes, en los municipios de categoría especial y en las administraciones distritales. Esta propuesta fue incluida con algunos cambios en la versión final de la ley; e) control fiscal participativo basado en la metodología de auditorías articuladas. Este tema quedó mencionado en el articulado final de la ley; f) Comisiones Regionales de Moralización para hacer seguimiento a la participación ciudadana. Fue rechazada por las OSC, pero incluida en la versión final de la ley; g) asignación de funciones a la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, de la Contraloría General de la República, para resolver las denuncias y quejas de la ciudadanía. No fue incluida en el articulado final; h) Diálogo social: a última hora el Gobierno solicitó incluir un artículo sobre diálogo social como herramienta para la participación. Quedó incluida en la versión final de la ley.

Este proceso de interacción entre el Gobierno, el Congreso y las OSC muestra una progresiva convergencia de opiniones entre los tres actores, que significó sin duda un valor agregado en la producción de la ley. Tres factores fueron claves para ese resultado:

primero, la apertura del viceministro para la Participación a un diálogo con las OSC; segundo, la apertura de algunos miembros del Congreso al diálogo con el Gobierno y con las OSC; tercero, el trabajo sistemático y constante realizado por las organizaciones sociales, no solo en la consulta en las trece ciudades, sino después en las reuniones con el Ministerio del Interior y los congresistas. Ese trabajo les permitió tener una influencia notoria en el contenido final de la ley. Jugaron como un poder de contrapeso a las élites políticas que tradicionalmente negocian entre sí los contenidos de las normas. En esta ocasión se logró que las OSC fueran un tercero en discordia y participaran en la redacción de la ley.

La ley aprobada buscaba generar un marco legal que superara las limitaciones de la Ley 134 de 1994 y resolver algunos problemas de la institucionalidad participativa en el país. Sin duda, constituye un avance en materia legislativa: va más allá de los contenidos de la Ley 134 al considerar no solo los mecanismos de participación directa, sino también los espacios de participación en la gestión pública; además, es un punto de referencia para revisar las leyes ordinarias que han creado espacios de participación y construir un código que articule y simplifique el marco normativo. Pero, más allá de estos avances normativos, la ley es relevante por sus contenidos. En particular, cabe destacar los siguientes:

- La definición de la participación como un derecho fundamental que posee atributos (disponibilidad, acceso, calidad, permanencia). Como derecho, la participación implica deberes para los participantes y la obligación del Estado de garantizar su pleno ejercicio.
- La legitimidad de diferentes formas de participación ciudadana (por vías institucionales o de movilización y protesta) que, por tanto, deben ser reconocidas por el Estado como expresiones válidas de la voz ciudadana.
- La obligación de los gobernantes de incorporar en sus planes de desarrollo medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que las afectan y el apoyo a la organización de la sociedad.
- La flexibilización de algunos requisitos y procedimientos para el uso de los mecanismos de participación directa.
- La rendición de cuentas como ejercicio permanente e interactivo de diálogo entre las autoridades públicas y la ciudadanía. Además, la ley obliga a las instancias de participación a rendir cuentas ante los grupos sociales que representan.
- El control social a la gestión pública y sus resultados, a través de diferentes modalidades. La ley sienta los principios, objetivos y criterios que deben ser tenidos en cuenta en los procesos de vigilancia ciudadana a la gestión pública.

- La definición de responsabilidades de las autoridades públicas en la promoción de la participación, respuesta a las iniciativas ciudadanas, adecuación institucional y financiamiento.
- La creación de una institucionalidad para la participación, en particular el Sistema Nacional y los sistemas departamentales y municipales de Participación. Igualmente, la creación de los Consejos de Participación.
- El reconocimiento legal del Sistema Nacional de Planeación como parte del Sistema Nacional de Participación. Es un paso importante para los Consejeros de Planeación, que les permitirá una interlocución directa con las autoridades públicas y un reconocimiento social y político.
- El establecimiento de líneas claras en materia de financiación de la participación ciudadana. Corresponde a las políticas de participación definir qué recursos serán destinados en el nivel nacional, departamental y municipal, lo que obliga a la ciudadanía a mantenerse vigilante en ese aspecto.
- La creación de incentivos simbólicos para el ejercicio de la participación.
- El reconocimiento jurídico al presupuesto participativo como modalidad de participación ciudadana y los incentivos para su promoción.

Por supuesto, la ley quedó con vacíos o asuntos pendientes para reformas futuras, que también cabe mencionar:

- La democracia participativa sigue, en el espíritu y en la letra de la ley, subordinada a la democracia representativa: el uso ciudadano de los mecanismos de participación directa debe someterse al filtro de los cuerpos colegiados (Congreso, Asambleas, Concejos) como requisito previo *sine qua non*. El Congreso de la República, a pesar de las propuestas de las OSC, prefirió mantener la tutela sobre los mecanismos de democracia directa, lo que representa un límite a la iniciativa ciudadana.
- La institucionalidad participativa quedó incompleta: los Consejos de Participación quedaron definidos como órganos consultivos del ejecutivo y no como instancias que definen la política pública de participación y el manejo de los recursos. Además, los Consejos –y los Sistemas de Participación– solo operarán a nivel nacional y departamental y en los municipios y distritos de primera y segunda categoría. Los demás municipios podrán crearlos, pero ello dependerá de la discrecionalidad del Alcalde y del Concejo Municipal. Finalmente, la ley no incluyó orientación alguna sobre la arquitectura de los sistemas para que estos articulen las instancias hoy dispersas.

- El Congreso se eximió de la obligación de la rendición de cuentas. Este es probablemente el mayor lunar de la ley, explicable solamente por las posturas de sectores retardatarios del Congreso que quieren evitar el control ciudadano.
- La ley no tiene un capítulo de definiciones y principios que establezcan claramente de qué estamos hablando. La propuesta elaborada por las OSC incluía un capítulo sobre ese importante tema en perspectiva de pedagogía ciudadana.
- La ley no contiene ninguna alusión a medidas para el fortalecimiento de la sociedad civil. El Gobierno adoptó una posición inflexible a ese respecto, el cual quedó prácticamente dependiendo de la discrecionalidad de las autoridades públicas.
- La ley somete los acuerdos de los presupuestos participativos a la revisión por parte de los Consejos Territoriales de Planeación, lo cual restringe la autonomía ciudadana para la asignación de recursos. La experiencia de los presupuestos participativos en todo el mundo ha mostrado que ellos son autónomos en su terreno y que sus decisiones son vinculantes, siempre y cuando no contravengan la ley y sean técnicamente viables.
- La ley no señala techos mínimos de los presupuestos públicos que deberían ser destinados a la promoción de la participación, ni los medios para fortalecer el Fondo para la Participación Ciudadana. Esto deja en el aire un punto crucial para el ejercicio de la participación.

Lineamientos para la formulación de una ley de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales

El Acuerdo Final firmado entre el Gobierno nacional y las FARC encargó al Consejo Nacional de Participación (CNP) la organización de un espacio nacional, que debería ser convocado dentro de los sesenta días posteriores a la firma del Acuerdo, en el que voceros de organizaciones y movimientos sociales fuesen consultados sobre los lineamientos para la formulación de un proyecto de Ley Estatutaria de Garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales. Solicitó además a la Fundación Foro Nacional por Colombia, al Cinep y a la Corporación Viva la Ciudadanía apoyar al Consejo en esa tarea.

En ese proceso intervendría además una Comisión de Diálogo, conformada por voceras y voceros del espacio nacional, que debería revisar, complementar y enriquecer el documento de lineamientos con propuestas adicionales a las definidas en dicho espacio. Con base en estos insumos el Gobierno debería presentar, sesenta días después de finalizado el trabajo de la Comisión, el proyecto de ley al Congreso de la República para su aprobación. El Acuerdo determinó igualmente la conformación de una comisión

especial, análoga a la de diálogo, para elaborar las medidas y ajustes normativos en materia de movilización y protesta social. Esta comisión estaría integrada por voceras y voceros del espacio nacional, de la comisión de diálogo y representantes de otros sectores. En principio, su objeto de trabajo sería la formulación de ajustes normativos sobre el tema de movilización y protesta.

En julio de 2016, representantes de las tres entidades acompañantes presentaron la propuesta a la Mesa de Negociación en La Habana y recogieron insumos que permitieron ajustar la metodología de trabajo y afinar los resultados esperados. Luego la presentaron al CNP, el cual designó una comisión de tres personas para trabajar con las entidades acompañantes, adelantar toda la dinámica de consulta ciudadana y elaborar el documento de lineamientos.

A finales de enero de 2017 la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) llamó a las tres entidades y al CNP para dar inicio el proceso de consulta. Sin embargo, el Gobierno nacional señaló que no contaba con los recursos suficientes para garantizar el proceso, lo que constituía de entrada una barrera para el logro del producto final. No obstante, las entidades acompañantes se dieron a la tarea de conseguir recursos con la cooperación internacional, tarea que tuvo resultados positivos. A fines de marzo se inició la consulta, la que, por decisión del CNP y de las entidades acompañantes, abarcó los puntos 2.2.1 y 2.2.2 de Acuerdo, es decir, incluyó no solo las garantías para la participación sino también para la movilización y la protesta de organizaciones y movimientos sociales, en el entendido de que ambas modalidades son constitutivas de la acción participativa.

La consulta se realizó a través de seis foros regionales (Cali, Neiva, Barrancabermeja, Barranquilla, Medellín y Bogotá) y un encuentro nacional, en Bogotá. Giró en torno a ocho temas:

- i. Fortalecimiento de organizaciones y movimientos sociales.
- ii. Garantías para ejercer el derecho a la información, la réplica y la rectificación para movimientos y organizaciones sociales.
- iii. Garantías para la participación ciudadana a través de medios de comunicación -comunitarios, institucionales y regionales.
- iv. Garantías de participación ciudadana para la promoción de la reconciliación, la convivencia y la tolerancia.
- v. Garantías de participación ciudadana para la planeación y el presupuesto participativo.
- vi. Garantías para el ejercicio del control social a las autoridades públicas.

- vii. Garantías para la movilización y protesta social y armonización normativa para garantizar derecho a la libertad de asociación, protesta y movilización social.
- viii. Mecanismos de seguimiento e interlocución con el Estado –prevención, atención temprana de necesidades sociales y cumplimiento de acuerdos.

Participaron representantes de sectores sociales, gremiales, iglesias, poblaciones y representantes de instancias de participación ciudadana: 1502 personas en representación de 904 organizaciones, de las cuales 848 hombres (56,4 %) y 654 mujeres (45,6 %). El evento nacional reunió a 338 mujeres y 369 hombres en representación de 373 organizaciones de 23 sectores. Hubo, además, una consulta virtual, en la que intervinieron 269 personas, de las cuales un poco más de la mitad fueron mujeres, pertenecientes a 264 organizaciones sociales. En el encuentro nacional quedó conformada la Comisión de Diálogo con representación de los 24 sectores asistentes y algunos integrantes del CNP. Esa Comisión, además, tomó la decisión de asumir las funciones de la Comisión Especial Análoga. Con base en las discusiones llevadas a cabo en los eventos, las entidades acompañantes elaboraron 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*, entregado al CNP, el cual lo hizo llegar luego a manos del Gobierno nacional.

El documento propone como objetivo de la ley “regular los principios, los derechos, las garantías y los instrumentos para el ejercicio de la participación ciudadana, la movilización y la protesta social por parte de las organizaciones y movimientos sociales”⁵⁵ y clasifica las garantías en seis categorías:

1. *Reconocimiento y respeto de la autonomía.* Se trata de que las organizaciones y movimientos sociales sean reconocidos como sujetos autónomos, interlocutores legítimos y legales, representantes de intereses, con derecho a participar y a ejercer acciones de protesta y movilización social.



⁵⁵ La organización social es entendida como “toda forma de asociación autónoma en defensa de intereses y objetivos con el propósito de incidir en decisiones públicas y en la construcción de bienes públicos. Puede ser formal o de hecho, y se expresa de manera singular o como resultado de una articulación con otras organizaciones”. El movimiento social es definido como “una forma permanente de interacción social colectiva de carácter contencioso, no necesariamente institucionales, que expresan valores y concepciones de sociedad y ponen en escenarios públicos reclamos y demandas particulares para conseguir soluciones más generales, estables e incluyentes. Esto supone la puesta en escena de desafíos colectivos, la concepción de objetivos comunes, la potenciación de la solidaridad y el mantenimiento de la acción colectiva”.

2. *Acceso.* Estas garantías aluden al acceso a los espacios de participación ciudadana, a la información pública, a los medios de comunicación públicos y privados; a los mecanismos de alternancia, así como a la eliminación de barreras para la participación.
3. *Fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales.* Son los derechos de las organizaciones y movimientos sociales a registrarse, recibir apoyo para su fortalecimiento y, en el caso de las víctimas, a ser objeto de las medidas de reparación colectiva.
4. *Protección.* Tiene que ver con el buen nombre de los líderes y las lideresas, el ejercicio de la huelga; la seguridad individual y colectiva; el derecho a la réplica y la rectificación, y a conocer, actualizar y rectificar la información que autoridades y particulares tengan sobre las organizaciones y movimientos sociales (Habeas Data); a protegerse contra actos de discriminación e injerencia que afectan la libertad de asociación u obstaculizan el ejercicio de los derechos.
5. *Promoción de las organizaciones y movimientos sociales.* Las organizaciones y los movimientos sociales deben ser promovidos públicamente como actores fundamentales de la democracia y la construcción de paz, reconciliación y convivencia. Se debe fomentar su conformación y desarrollo.
6. *Incidencia de las organizaciones y movimientos sociales.* Derecho de las organizaciones y movimientos sociales a que sus propuestas en instancias de participación sean valoradas y respondidas por parte de las autoridades; a que se establezcan espacios y agendas permanentes de diálogo social; a exigir seguimiento y cumplimiento de los compromisos; a ser consultados sobre los asuntos que los afectan y conciernen; a postular candidatos y candidatas para la conformación del poder local; a activar los mecanismos de participación ciudadana en el nivel municipal; a participar en el ciclo de proyectos y en ejercicios de presupuesto participativo; a ejercer la veeduría social; a que las instancias y las iniciativas sociales y autónomas de planeación del desarrollo sean reconocidas; a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; y a participar en las instituciones educativas.

Un aspecto sustantivo de la Ley Estatutaria de Garantías que propone el documento es la participación ciudadana en procesos de movilización y protesta. El reconocimiento del conflicto en las sociedades es un elemento central de las democracias; en ese sentido, existen normas nacionales y tratados internacionales que conciben la movilización y la protesta como formas legítimas de participación y como un derecho fundamental.

Por ello, el documento de lineamientos indica que el Estado, en todos sus niveles, deberá garantizar ese derecho mediante el diálogo como método para tramitar los conflictos de modo que se dé un trato pacífico y no violento a estas expresiones y se evite todo vestigio de criminalización y estigmatización de las movilizaciones y protesta sociales. El Estado debe eliminar todos los trámites administrativos y asignar autoridades civiles y no militares como competentes para garantizar el derecho; además, asegurar el acompañamiento permanente de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales.

Por último, el documento contiene tres puntos de no menor importancia: las condiciones, los instrumentos y las garantías para sectores y poblaciones específicas. Las condiciones son clasificadas en dos grandes categorías: de un lado, las disposiciones que posibilitan la adquisición progresiva de derechos de los movimientos y organizaciones sociales; de otro, el establecimiento de los deberes y responsabilidades adquiridas al intervenir en el escenario público, en consonancia con las obligaciones de las autoridades públicas. Adicionalmente, Incluye aspectos que la ley debería contemplar. Por ejemplo, la responsabilidad de los dirigentes de las organizaciones y movimientos de agenciar intereses colectivos, así como las sanciones aplicables en caso de no cumplir con sus obligaciones. Las organizaciones y movimientos sociales deben inspirarse en valores, principios e instrumentos democráticos, así como promover y respetar los derechos humanos y del ambiente. Se resalta su deber de establecer mecanismos de democracia interna para la toma de decisiones, la elección de sus dirigentes y representantes a los diferentes espacios de participación, así como el reconocimiento y el estímulo a la realización de alianzas entre diferentes actores para el fortalecimiento de la democracia participativa.

Entre los instrumentos para hacer efectivas las garantías cabe mencionar la creación de un sistema de registro y caracterización, y de un observatorio de organizaciones y movimientos sociales; la definición de incentivos a la participación de estos actores, adicionales a los incluidos en la Ley 1757 de 2015, así como de instrumentos para el seguimiento y verificación de acuerdos entre el Estado y las organizaciones y movimientos sociales. En cuanto a las garantías, el diseño de protocolos para proteger el derecho a la movilización y la protesta social; las garantías de seguridad para organizaciones y movimientos sociales y sus integrantes; y la formulación de una política pública de promoción, fortalecimiento y desarrollo de organizaciones y movimientos sociales.

Este documento fue remitido por las tres entidades acompañantes al Consejo Nacional de Participación y a la Comisión de Diálogo para su conocimiento y revisión⁵⁶.

Esta última se declaró como comisión permanente con la intención de convertirse en interlocutora del Gobierno nacional, por lo menos durante el trámite de la ley y su aprobación por el Congreso de la República.

El Ministerio del Interior recibió el documento de lineamientos e inició la revisión y ajuste del mismo. Cinep, Viva y Foro solicitaron al Ministerio mantener la interlocución con las organizaciones sociales para la formulación del proyecto de Ley, lo que efectivamente ocurrió y permitió un trabajo conjunto con el experto contratado por el Ministerio para elaborar el proyecto de Ley. Se efectuaron cuatro reuniones en las que se discutió el contenido del articulado, a partir de las propuestas de las organizaciones sociales⁵⁷ y las del propio Ministerio.

El proyecto de articulado tuvo siete versiones discutidas entre la Dirección de Participación del Ministerio del Interior y las organizaciones sociales. Luego, la última versión fue circulada entre diferentes dependencias del Gobierno nacional. Hubo muchas dificultades internas, especialmente en los puntos relacionados con la inclusión de los temas de movilización y protesta social. Estas diferencias de concepción sobre ciertos asuntos del articulado llevaron a producir un número importante de versiones y una demora significativa. A finales de 2017, se logró un consenso en el seno del Gobierno en torno al proyecto de ley⁵⁸.

En un taller realizado en diciembre de 2017, organizado por el Ministerio del Interior, en el que participaron representantes de las tres organizaciones acompañantes que lideraron el espacio nacional, de la Comisión de Diálogo, incluidos los miembros del Consejo Nacional de Participación, de organizaciones sociales y de gremios del sector privado, de asesores de la CSIVI-FARC y del Ministerio del Interior, fue analizada la última versión del articulado, ya consensuada en el interior del Gobierno. Los asistentes hicieron nuevas recomendaciones para mejorar el articulado y diseñaron una estrategia para su difusión pública, en la mira de obtener un respaldo social que aligerara la presentación del proyecto de ley al Congreso y respaldara su aprobación final. El Ministerio quedó de convocar una nueva reunión en enero-febrero de 2018 para concertar la



⁵⁶ El 20 de abril de 2017, la Comisión de Diálogo entregó al Gobierno nacional un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y la protesta social, que contenía más de 100 artículos, incluyendo los referidos a movilización y protesta social.

⁵⁷ El grupo de organizaciones fue ampliado a solicitud del experto del Ministerio. Fueron incluidas tres o cuatro nuevas ONG que aportaron su concepto a los temas tratados en el articulado.

⁵⁸ Según el testimonio del Director de Participación del Ministerio, la versión consensuada del articulado fue la número 38.

estrategia de presentación del proyecto, a sabiendas de que no había podido entrar en el *fast track*, pero esa reunión nunca fue convocada, lo que prácticamente generó una brecha de comunicación entre el Gobierno, la Comisión de Diálogo y las organizaciones de la sociedad civil.

El Gobierno remitió su propuesta a estudio de la CSIVI como paso previo a su presentación en el Congreso de la República. Sin embargo, no pudo lograrse el consenso necesario entre el Gobierno y la CSIVI, lo que hasta la fecha ha impedido su radicación en el Congreso. El resultado final es que, hasta el momento de escribir estas líneas, el país no cuenta con una ley de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta pacífica, elemento central del punto 2 del Acuerdo Final. Se cumplió el proceso, pero no ha sido posible lograr el producto. Y no existe plena seguridad de que el proyecto sea radicado en el corto plazo en el Congreso. No parece tener lugar dentro de las prioridades del nuevo gobierno⁵⁹. No obstante, teniendo en cuenta que en Colombia no es común que las normas y las leyes se construyan con participación de la ciudadanía, la apuesta del Acuerdo Final de hacerlo constituye un avance en perspectiva de acuerdos entre la sociedad y el Estado para la producción de bienes públicos.

El proyecto consensuado en el seno del Gobierno nacional contiene 39 artículos en cuatro títulos, así: I) Disposiciones generales; II) Garantías para el ejercicio de la participación; III) Promoción de la participación ciudadana; IV) Disposiciones finales. El artículo 1 establece el objeto de la ley:

[...] brindar las garantías y la promoción de los derechos de la participación ciudadana y a la asociación, establecidos en la Constitución Política de Colombia. En particular lo consagrado en los artículos 2, 37, 38, 40 y 103 de la Constitución Política.

El artículo 2 incluye los objetivos del establecimiento de garantías: garantizar los derechos políticos de ciudadanos, democratizar las relaciones entre la ciudadanía y de esta con el Estado, brindar garantías para el ejercicio efectivo de la participación de organizaciones y movimientos sociales, fortalecerlos para el ejercicio de sus derechos y promover una cultura de resolución pacífica de los conflictos



⁵⁹ Las tres entidades acompañantes remitieron en el mes de octubre de 2018 una carta a la ministra del Interior Nancy Patricia Gutiérrez, en la que solicitaban la posición del Gobierno y las acciones realizadas en torno al proyecto de ley de garantías. Esa carta nunca obtuvo respuesta.

El proyecto de ley incluye las definiciones de organización social y movimiento social, con algunos matices de diferencia respecto de las definiciones incluidas en el documento de lineamientos, y añade las de participación ciudadana, movilización y protesta social.

Se entiende por organización social toda forma de asociación autónoma formal o no formal sin fines de lucro, establecida para el ejercicio de derechos individuales y colectivos, la incidencia en los asuntos públicos y colectivos, el control y vigilancia de la gestión pública, la búsqueda de la convivencia, la reconciliación y la construcción de la paz. Se entiende por movimientos social toda forma asociativa que agrupe varios individuos que persiga un objetivo común sin ánimo de lucro, que expresan una visión de valores y concepciones de sociedad y actúan en el escenario de lo público para crear, transformar, expresar o canalizar propuestas, solicitudes, reclamos y demandas colectivas, defensa de derechos o interlocución con el Estado.

Se entiende por participación ciudadana la intervención de individuos, grupos o colectividades, en representación de sus intereses en el acceso a bienes o servicios, el disfrute de los derechos, a influir en las decisiones de las autoridades encargadas en la toma de decisiones, en ejercer el control y supervisión sobre la gestión pública, en la construcción de acuerdo con autoridades y otros actores en temas de interés y beneficio colectivo y en todos aquellos asuntos que los afecten más allá de la interacción directa con el Estado. La participación ciudadana es un derecho, deber y una oportunidad.

Se entiende por movilización y protesta pacífica el derecho de 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 y las organizaciones y movimientos sociales la expresión de sus diferencias, intereses, posiciones y visiones de futuro de manera autónoma.

El capítulo 2 de la Ley versa sobre principios generales (artículo 4). Son 15 principios –ocho menos que en el documento de lineamientos–: el deber del Estado de promover la democracia participativa; el reconocimiento del carácter universal y expansivo de la democracia participativa y su valor deliberativo; la complementariedad entre la democracia representativa y participativa; la no estigmatización de las

organizaciones y movimientos sociales; el fomento de la asociatividad; el fortalecimiento del tejido social y la reconciliación; el diálogo social; la transparencia y la rendición de cuentas; la incidencia de las organizaciones y movimientos en lo público; el reconocimiento de la diversidad y el pluralismo de las formas de participación ciudadana; el reconocimiento del enfoque diferencial y de género; la representatividad y la paridad; la movilización y la protesta pacífica; la autonomía de las organizaciones y movimientos, y la garantía de acceso a una plena participación. En general, recogen el espíritu de la consulta ciudadana.

El título II se refiere a las garantías para el ejercicio de la participación. Se desarrolla en seis capítulos que incluyen: a) garantías de reconocimiento y autonomía; b) de acceso a la información pública; c) de respeto a la honra y goce de buen nombre en el ámbito público; d) garantías para el ejercicio de la participación; e) para el ejercicio del control social de la acción estatal; y f) para la movilización y la protesta pacífica. La promoción de la participación es el objeto del título III y da cuenta de la financiación y las inversiones asociadas con la participación. En este capítulo se hace mención del Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia, e incluso se modifican algunos artículos de la Ley 1757 de 2015.

Por último, el título IV, sobre disposiciones finales, crea algunas instancias de seguimiento y verificación de cumplimiento de las garantías de participación de las organizaciones y movimientos sociales y asigna al Ministerio Público la función de comprobar tal cumplimiento. De otro lado, estipula que las entidades públicas responsables de los dispositivos de participación deben llevar a cabo evaluaciones de estos mecanismos con el propósito de mejorarlos, fortalecerlos y garantizar la participación equitativa de mujeres y hombres.

El proyecto define mecanismos de seguimiento de los compromisos adquiridos por las entidades públicas en espacios de diálogo con las comunidades y organizaciones sociales. Estos mecanismos deben ser acordados en el momento de suscribir las actas de los espacios de diálogo. El Ministerio Público y la Contraloría General de la República deben asumir la labor de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos. Por último, se establece que el Ministerio del Interior, doce meses después de sancionada la ley, deberá adelantar una labor de recopilación normativa sobre todos los aspectos que regulan la participación ciudadana con el objeto de brindar una información más clara sobre el ordenamiento jurídico a las organizaciones y movimientos sociales⁶⁰.



⁶⁰ Es lo mismo que establece la Ley 1757 en su último artículo, dando un plazo más corto de seis meses, obligación aún no cumplida por el Gobierno nacional.

Un examen comparativo del proyecto de Ley y de las propuestas ciudadanas contenidas en el documento de lineamientos revela que un buen número de las propuestas formuladas en los distintos foros de consulta fueron incluidas en el proyecto elaborado por el Gobierno, así como otras que fueron apareciendo en la discusión posterior a la consulta. En el anexo 3.3 se presenta una síntesis de los puntos más importantes del proyecto de ley y del documento de lineamientos con el objeto de identificar similitudes y diferencias.

Se advierte una cierta similitud en materia de objetivos, aunque en el proyecto del Gobierno no se menciona a la movilización y la protesta como un ejercicio de participación ciudadana⁶¹. Además, el proyecto del Gobierno incluye un apartado sobre finalidades de la ley que en el documento de lineamientos no aparece estructurado como tal. Sin embargo, algunos de los puntos allí mencionados sí son contemplados en el documento de lineamientos como garantías para la participación, la movilización y la protesta social.

Ambos textos introducen dos conceptos centrales: organización social y movimiento social. El proyecto de Ley añade dos definiciones: participación ciudadana y movilización y protesta pacífica. Hay afinidades en el enfoque general, aunque las diferencias están a la vista, especialmente en términos del carácter contencioso de la movilización y la protesta social que propone el documento de lineamientos. En efecto, mientras en el proyecto de Ley se define el movimiento social como una asociación que actúa en lo público para presentar propuestas, solicitudes, reclamos y demandas colectivas, en el documento fruto de la consulta se señala que la acción de los movimientos sociales es contenciosa. El Gobierno introdujo definiciones con un sentido más colaborativo y de escenarios de visibilidad de diferencias en conceptos, opiniones y objetivos, mas no de confrontación entre actores.

El proyecto de ley resalta los principios centrales de la democracia, a saber, su carácter universal, expansivo, participativo; la complementariedad entre democracia representativa y participativa y la deliberación como dispositivos centrales de la arquitectura democrática. Estos aspectos no están explícitos en el documento de lineamientos, aunque el listado de principios refleja estas mismas nociones, sin que sean utilizadas las mismas palabras. En ese sentido, hay cercanía de enfoques, lo que se refleja en aspectos que comparten los dos textos, en particular las referencias a la autonomía, la asociatividad, la no discriminación, el fortalecimiento de los actores sociales, su incidencia y el derecho al control social; la transparencia y la rendición de cuentas, el diálogo social,



⁶¹ Ese fue uno de los puntos que causó mayor controversia y disenso en el seno del Gobierno, especialmente de parte de agencias como el Ministerio de Defensa y el de Minas y Energía.

la diversidad, la equidad de género y la democracia interna de las organizaciones y los movimientos sociales.

El documento de lineamientos tampoco se refiere a los deberes de las organizaciones y los movimientos en el ejercicio de la participación, sea por vías institucionales, o por vía de la movilización. Sin embargo, en el apartado referido a las condiciones para la adquisición progresiva de derechos, se indica que “se debe retomar y profundizar las responsabilidades de la ciudadanía en el ejercicio de la participación ciudadana que fueron consagrados por la Ley 1757 de 2015, extendidos a los movimientos y organizaciones sociales”.

El tema central de garantías guarda bastante similitud entre uno y otro documento, aunque con un ordenamiento distinto. Cabe resaltar que el Gobierno acogió gran parte de las propuestas formuladas por la ciudadanía, así como algunos de los instrumentos planteados en los foros, por ejemplo, el registro de organizaciones y movimientos, y el Observatorio de Participación. De otra parte, los dos documentos incluyen el tema de la financiación y las fuentes de recursos. Sin embargo, el de lineamientos sugiere una mayor diversidad de fuentes financieras para el ejercicio de la participación y el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales. Las propuestas incluyen: i) rentas nuevas provenientes de parafiscalidad en forma de una estampilla, o un impuesto, correspondiente al 1 % del valor de los contratos de obra pública que celebran las entidades públicas, que deben pagar los contratistas; ii) apropiaciones presupuestales en todos los niveles territoriales de la gestión estatal; iii) recursos de cooperación internacional; iv) donaciones de privados; y v) recursos de los Programas de Responsabilidad Social Empresarial que aspiren a obtener beneficios tributarios. Este tema no deja de ser relevante, pues, más allá de la voluntad de las partes, del conocimiento y de la información disponibles, la participación necesita recursos para su ejercicio. La Ley 1757 introdujo un capítulo sobre financiación de la participación, que se complementarían muy bien con las propuestas que pueden ser incluidas en el proyecto de ley de garantías.

Por último, el documento de lineamientos incluye dos asuntos que no fueron contemplados con igual relevancia en el proyecto de ley del Gobierno: las condiciones y los instrumentos. La consulta a través de los foros y del espacio virtual produjo iniciativas sobre deberes y responsabilidades de las organizaciones y movimientos sociales, alianzas y articulaciones, democracia interna en la toma de decisiones, etc., que no figuran de esa manera en el proyecto de ley, pero que pueden ser leídos entre líneas en algunos de sus apartados. La cuestión en sí es el lugar y la relevancia de ese tema es el mismo en la estructura de los dos documentos, lo que no parece ser el caso. Por ejemplo, uno de

los puntos no mencionados explícitamente en el proyecto de ley es el referido a la elaboración de la política de promoción, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones y movimientos sociales. Esta es una necesidad planteada y reivindicada en la consulta ciudadana, que posee un gran valor para los líderes y lideresas en todo el país.

Como puede advertirse, existen importantes elementos del proyecto de ley que fueron el resultado del diálogo en los foros ciudadanos. Existía en realidad un ambiente propicio para llegar a consensos. Por supuesto, la ciudadanía no esperaba que fueran tenidas en cuenta todas las propuestas formuladas, pero sí existe la certeza de que el resultado del ejercicio democrático de consulta se reflejó en buena parte en el contenido del proyecto de ley, gracias a la apertura del Ministerio del Interior para su formulación. La preocupación radica en que este esfuerzo conjunto puede no obtener los frutos esperados, es decir, la aprobación de la ley. Todo indica que no es prioridad del actual Gobierno sacar adelante varios aspectos importantes del Acuerdo Final, en particular los temas de participación.

La Ley 1757 de 2015 y el documento de lineamientos para la formulación de la ley de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales poseen ambos una doble importancia: en primer lugar, fueron el producto de ejercicios de participación ciudadana de amplia cobertura (13 ciudades en el primer caso; todo el país, en el segundo) que las cataloga como experiencias de gobernanza democrática ejemplares, cuyo éxito dependió de varios factores, entre los cuales cabe resaltar dos: de un lado, el interés y la disposición de las organizaciones sociales y de sus líderes y lideresas a intercambiar puntos de vista, debatir en torno a opiniones diferentes, incluso opuestas, y construir consensos en favor de un ejercicio calificado de la participación ciudadana. De otro, el interés del Ministerio del Interior y, en el segundo caso, de las FARC, de que estas normas reflejaran el sentir de la ciudadanía e incluyeran mecanismos efectivos, fruto del consenso, para el real ejercicio de la participación, la movilización y la protesta social, en el marco de las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

El otro valor de estas dos leyes es su aporte al marco jurídico e institucional de la participación en el país. Importante reiterar la idea de que las normas no bastan para desatar procesos sociales, pero son una condición de alto valor para que ellos puedan tener curso y permitan el logro de los propósitos perseguidos, en este caso, la promoción de la participación ciudadana y la democratización de las decisiones públicas. La Ley 1757 constituye, sin duda, un avance en la generación de un marco normativo más propicio para incentivar la participación a través de canales institucionales y asegurar mejores logros que los obtenidos hasta el momento de su expedición. Igual cosa puede

decirse del ejercicio ciudadano realizado en torno a las garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales: aportó al diseño de un marco de garantías que no existía en el país y que, para la implementación del Acuerdo Final y la construcción de un clima de paz y convivencia, puede cumplir un papel de gran valor, especialmente en un contexto de estigmatización y asesinato de líderes que, como se verá luego, enrarece el ambiente para el ejercicio de una participación efectiva en varias regiones del país.

Que la Ley 1757 no haya tenido el nivel de aplicación que la ciudadanía y sus promotores esperan o que el proyecto de ley resultante de la consulta ciudadana para la formulación de los lineamientos que sirvieron de base a su formulación no haya tenido aún curso en el Congreso de la República son asuntos que, sin duda, debilitan las estructuras de oportunidad de la participación, como se señalará más adelante, lo que no les resta su valor potencial como instrumentos para el fortalecimiento de la participación ciudadana.

LA INSTITUCIONALIDAD PARTICIPATIVA COMO CAMPO DE DISPUTA

El diseño de la institucionalidad participativa desde sus orígenes ha sido un permanente campo de disputa: el Gobierno colombiano, con el fin de contrarrestar la fuerza de los movimientos sociales de fines de los años setenta y comienzos de los ochenta diseñó una oferta institucional de participación que, sin duda, abrió un espacio para sectores que nunca habían accedido a instancias de decisión pública. Sin embargo, el alcance de esa institucionalidad fue desde un comienzo limitado (información, consulta, iniciativa como funciones dominantes). Esa circunstancia llevó a muchos líderes y a organizaciones sociales a distanciarse de esa institucionalidad y optar por la vía de la movilización, no solo para visibilizarse como actores de lo público, sino para poner en conocimiento de los demás sectores de la sociedad y de los agentes del Estado sus reivindicaciones, demandas y aspiraciones, así como su capacidad de presionar por esa vía acuerdos de política pública.

Ante esa realidad, el Gobierno optó, en los últimos quince años, por fortalecer la institucionalidad participativa a fin de contrarrestar –una vez más– el empuje del movimiento social. Lo hizo por una doble vía: de un lado, creando nuevos espacios de participación, algunos de ellos con funciones de concertación, a cambio de reducir el número de dispositivos con alcance decisorio y de gestión de políticas. Además, un buen número de ellos requieren experticia en un determinado campo, lo que los convierte en escenarios de élite y, por tanto, excluyentes.

De otro, modificar el marco normativo de la participación mediante la expedición de la Ley 1757 de 2015. Esta última vía no fue iniciativa gubernamental sino de algunas organizaciones de la sociedad civil que entendían que un cambio cualitativo en el ejercicio del derecho a participar pasaba necesariamente por crear mejores condiciones normativas y de política, así la ley no pudiera resolver varios problemas del ejercicio de la participación, ligados sobre todo a la cultura y las prácticas de los diferentes actores. Aunque la ley constituye una oportunidad real para fortalecer y cualificar los procesos de participación, no ha sido aplicada en su totalidad y no hace parte, como tampoco el diseño de una política de participación, de las prioridades dentro de la agenda gubernamental, ni siquiera luego de la aprobación del Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC, que concibió la participación como columna vertebral de su implementación.

El Gobierno ha abierto nuevos espacios de participación, en algunos casos con el apoyo del poder legislativo. Lo ha hecho, sin embargo, evitando en su diseño la posibilidad de que allí se cultiven liderazgos sociales que sean un contrapeso real al poder de las élites políticas. El recorte al alcance de la consulta popular así lo demuestra. Su idea es mantener el control de la institucionalidad participativa y reducir hasta donde sea necesario el alcance de la participación, incluso si es preciso acudiendo al uso de formas autoritarias y de una narrativa estigmatizadora⁶², como ocurrió durante el gobierno del presidente Uribe. El saldo final no es otro que el del enflaquecimiento del espacio cívico democrático y su dificultad cada vez mayor para democratizar el régimen político, dar respuesta a las demandas de la sociedad y mejorar sus condiciones de existencia. El proyecto político conservador busca –con altibajos, es cierto⁶³– como parte de su doctrina, relegar la participación a un plano marginal. Si esta no ha desaparecido de la escena pública es porque sigue habiendo voces ciudadanas que reclaman su derecho a participar en las decisiones que afectan sus vidas y porque, a pesar del intento del Estado de controlar las dinámicas de participación, esas voces han ganado autonomía en el uso de algunos espacios institucionales y en escenarios de movilización y protesta, como se mostrará en otros capítulos de este estudio.



⁶² Por ejemplo, señalando a las ONG y a las organizaciones de base como aliadas o afines a la guerrilla.

⁶³ Importante señalar, como se indicó en el capítulo 1, que el Estado no es monolítico en su apuesta conservadora y que grupos de funcionarios, convencidos de la necesidad de una gobernanza democrática, han trabajado por afirmar ciertas bases sociales y políticas que permitan el ejercicio del derecho a participar por parte de la ciudadanía. En el capítulo siguiente se señalará esa dinámica contradictoria del Estado, cuyos sectores hegemónicos buscan quitarle relevancia a la participación ciudadana, mientras otros segmentos del funcionariado desarrollan acciones para promoverla y plasmar los principios que inspiran el régimen constitucional de democracia participativa.

CAPÍTULO 4

INSTITUCIONALIDAD ESTATAL Y POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La elevación de la participación ciudadana a rango constitucional y su definición como un derecho fundamental tiene una doble implicación: de un lado, como se analizó en el capítulo 3, genera facultades y deberes a la ciudadanía en el ejercicio del derecho. De otro, obliga al Estado a desarrollar una serie de tareas encaminadas a fortalecer los procesos de participación. Esa obligación está claramente señalada en el artículo 103 de la Constitución:

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan¹.

La Ley 1757 de 2015 desarrolla esa idea en varios de sus artículos, en especial en el 110, sobre las obligaciones del Estado:

El Estado garantizará las bases fundamentales de la democracia a través de la libre expresión, libre movilización social, libre asociación, la autonomía,



¹ La jurisprudencia de la Corte Constitucional señala que esa obligación del Estado tiene un doble alcance: de un lado, impedir que se interfiera en el derecho de la ciudadanía a participar libremente en los escenarios públicos; de otro, propiciar las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda ejercer el derecho (Sentencia C-150 de 2015).

formación, fortalecimiento y reconocimiento de los ciudadanos, sus organizaciones y representantes, así como la institucionalización de mecanismos, instancias y estrategias de participación; no solo mediante el cumplimiento de la normativa legal vigente, sino a través de la difusión adecuada de información, el apoyo al control social sobre la gestión pública, la formación y la promoción de la investigación e innovación sobre la participación, entre otros.

Estas obligaciones se traducen en actos concretos en cabeza de la administración pública en todos sus niveles, que el artículo 104 de la ley enuncia así:

El Estado en todos sus niveles de organización territorial nacional, bajo el liderazgo de las administraciones, tiene la obligación de:

- a) Promover, proteger, implementar y acompañar instancias de participación.
- b) Garantizar la participación ciudadana en los temas de planeación del desarrollo, de políticas sociales, de convivencia ciudadana y reconciliación, y de inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas.
- c) Respetar, acompañar y tomar en consideración las discusiones de las instancias de participación no establecidas en la oferta institucional y que sean puestas en marcha por iniciativa de la ciudadanía tales como redes ciudadanas y mesas de trabajo y discusión sectorial e intersectorial, entre otras.
- d) Proteger a los promotores de las instancias de iniciativa ciudadana para que se puedan desenvolver en condiciones apropiadas sus ejercicios de participación ciudadana.
- e) Asistir a las convocatorias realizadas por las instancias de participación de iniciativa ciudadana a las que sean invitados toda vez que en ellas se debatan asuntos de su competencia.
- f) Emitir concepto sobre las sugerencias, recomendaciones y propuestas presentadas de manera formal y derivadas del desarrollo de las instancias de participación de iniciativa ciudadana o gubernamental que no se encuentran dentro de la oferta institucional.
- g) Cumplir los compromisos a los que se llegue en desarrollo de las instancias de participación dentro de los plazos pactados en las mismas.

- h) Convocar de manera amplia y democrática a los ciudadanos a las instancias de participación con anticipación suficiente, sin privilegiar a unos ciudadanos sobre otros y haciendo uso de todos los canales de información disponibles.
- i) Llevar a cabo los ejercicios de consulta de manera amplia y deliberativa, comprendiendo que la presencia de la ciudadanía no se debe invocar para legitimar los intereses de los gobernantes o de los promotores ciudadanos de las instancias vinculadas a la oferta institucional, sino para alimentar la gestión y el debate público con las opiniones de las personas.
- j) Blindar el desarrollo de este tipo de ejercicios de la influencia de los actores armados ilegales o de otras fuentes de ilegalidad.
- k) Propiciar las acciones pertinentes y necesarias de fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus dependencias para garantizar el derecho a la participación ciudadana.
- l) Convocar de manera amplia, cumplida y constante a las instancias de discusión, llevando un adecuado control de la información allí producida, así como del cumplimiento de las decisiones y/o sugerencias.
- m) No conformar estas instancias con criterios políticos.
- n) Brindar asistencia técnica y acompañar la cualificación de los debates ciudadanos, así como el fortalecimiento de las capacidades de quienes integran estas instancias.
- o) Capacitar y promover a la ciudadanía en las formas eficiente y efectiva de presentar las denuncias sobre los diversos casos a que haya lugar, al igual de mostrarles las instancias competentes dentro del Estado colombiano para recepción de dichas denuncias.

Las obligaciones del Estado pueden ser clasificadas en tres categorías: en primer lugar, aquellas que buscan crear condiciones institucionales y sociales para la participación (promoción, capacitación y fortalecimiento organizativo; diseño de política públicas que contengan estrategias de fomento de la participación; creación y promoción de instancias; garantías para el ejercicio del derecho). En segundo lugar, las que ponen en marcha y garantizan el desarrollo de procesos participativos (convocar instancias; entregar información sobre procesos participativos y sobre temas objeto de la participación; blindar los escenarios contra la influencia de actores armados; evitar el uso de

criterios políticos en la marcha de los espacios de participación; reconocer dispositivos no institucionales; brindar asistencia técnica a los participantes). Por último, las que aseguran la interacción entre las autoridades públicas y la ciudadanía (asistir a las instancias a las que los funcionarios son invitados; emitir concepto sobre las propuestas presentadas; cumplir compromisos).

El cumplimiento de estas obligaciones implica adecuar la institucionalidad estatal, tanto en términos de su arquitectura como de la cultura organizativa, así como de la apertura de los servidores públicos al diálogo y al escrutinio ciudadano. El título VII de la Ley 1757 se refiere a la coordinación y la promoción de la participación ciudadana en una doble dimensión: de un lado, la creación de los Consejos y los Sistemas de participación ciudadana; de otro, la asignación al Ministerio del Interior de la tarea de coordinar las políticas públicas de participación ciudadana, previo concepto del Consejo Nacional de Participación y con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación (artículo 78). En el nivel territorial, la ley estipula que

[...] las administraciones de los departamentos con más de un millón de habitantes, de los municipios de categorías especial, de primera y de segunda y de los distritos, podrán crear oficinas para la promoción de la participación ciudadana, adscritas a las secretarías que para tal fin se designe por los respectivos gobiernos territoriales, como órganos responsables de promover el derecho a la participación ciudadana en sus respectivas unidades territoriales. (art. 87).

Los demás departamentos y municipios deben definir a qué secretaría se asigna la labor de promoción de la participación.

En este capítulo se examinan las adecuaciones institucionales que introdujo el Estado colombiano, en el orden nacional, para responder a los requerimientos derivados del carácter de la participación como derecho fundamental, así como las acciones del Gobierno nacional para promoverla en atención a lo establecido por la Ley 1757. Para tal efecto, serán analizados tres aspectos: a) los cambios introducidos en el diseño institucional del Estado para responder a las obligaciones constitucionales y legales señaladas, incluidos el Consejo Nacional y el Sistema Nacional de Participación; b) las políticas de promoción de la participación formuladas por el Gobierno nacional y por otras entidades estatales, así como los programas y proyectos diseñados y puestos en marcha, y c) la financiación de la participación en el ámbito nacional.

LOS CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL

A medida que fueron creados los mecanismos y las instancias de participación en el país, el Estado tuvo que adecuarse progresivamente mediante la creación y/o reforma de entidades que recibieron la competencia directa de promoción de la participación (por ejemplo, el Ministerio del Interior) o que decidieron incorporar funciones relacionadas con esa labor porque vieron que era conveniente y necesario hacerlo. Esa transformación paulatina de la arquitectura institucional fue configurando una estructura que –con sus más y sus menos– atiende actualmente las tareas de promoción y fortalecimiento que la Constitución y la ley entregaron al Estado colombiano. Se intentará mostrar que, a diferencia de lo ocurrido en el periodo 1986-2002, en años recientes el Estado central y el Gobierno nacional han hecho un esfuerzo más visible por asumir sus obligaciones en materia de participación y han operado cambios en su arquitectura institucional favorables a un relacionamiento con la ciudadanía bajo parámetros que corresponden a las exigencias básicas de un sistema de democracia participativa.

Como se señaló en la introducción de este capítulo, la entidad encargada de coordinar y orientar las tareas de promoción de la participación a nivel nacional es el Ministerio del Interior. Como señalan Velásquez y González (2003), los cambios introducidos por la creación de dispositivos institucionales de participación desde mediados de la década de 1980 y por la Constitución del país en 1991 llevaron a una reorganización del Ministerio de Gobierno mediante la Ley 199 de 1995 que, entre otras cosas, cambió la denominación de la cartera por la de Ministerio del Interior. Dicha ley entregó al Ministerio responsabilidades como la capacitación de la comunidad, el análisis y evaluación de las prácticas participativas, el fortalecimiento de lo público como el espacio natural de la democracia participativa en torno a propósitos de progreso económico, político y social, la garantía de la coherencia de los sistemas de participación ciudadana y comunitaria, y la promoción del control social a la gestión pública.

El gobierno del presidente Álvaro Uribe propuso la fusión de varios ministerios, entre ellos los del Interior y de Justicia y Derecho, con el fin de recortar el gasto público y modernizar la administración pública (léase, reducir el tamaño del Estado). Dicha fusión fue aprobada por el Congreso de la República mediante la Ley 790 de 2002. No hubo entonces cambio de competencias en lo que respecta a las tareas encomendadas a esa nueva cartera, en particular las relativas a la participación ciudadana. Sin embargo, la fusión no cumplió con sus objetivos de ahorro para las arcas del Estado, pues pronto el gasto se incrementó por encima de lo que la Ley 790 había señalado como límite. Fue esa

una de las razones que llevó al presidente Juan Manuel Santos a sancionar la Ley 1444 de 2011, por medio de la cual se aprobó la escisión de los ministerios del Interior y de Justicia. El artículo 2 de dicha ley dice:

Reorganícese el Ministerio del Interior y de Justicia, el cual se denominará Ministerio del Interior y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 1 de la presente ley.

Por medio del Decreto 2893, de agosto de 2011, el presidente de la República reorganizó el Ministerio del Interior. En su artículo 1 se señala el objetivo del ministerio, que incluye las políticas relativas a la participación ciudadana:

El Ministerio del Interior tendrá como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario, integración de la Nación con las entidades territoriales, gestión pública territorial, seguridad y convivencia ciudadana, asuntos étnicos y minorías, población LGBTI, enfoque de género, población vulnerable, democracia, *participación ciudadana*, acción comunal, libertad e igualdad religiosa, de cultos y conciencia y el derecho individual a profesar una religión o credo, consulta previa, derecho de autor y derechos conexos, prevención y protección a personas por violaciones a la vida, libertad, integridad y seguridad personal, gestión integral contra incendios, las cuales se desarrollarán a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo. (Cursiva nuestra)

Entre las funciones asignadas al ministerio están las de “atender los asuntos políticos y el ejercicio de los derechos en esta materia, así como promover la convivencia y la participación ciudadana en la vida y organización social y política de la Nación” y “administrar el Fondo para la Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Democracia” y otros fondos adscritos a la entidad (art. 2).

Uno de los cambios más importantes introducidos por esta reorganización fue la creación del Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos, dos de cuyas unidades son la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción

Comunal, y la Dirección de Consulta Previa. El artículo 11 del Decreto, modificado por el Decreto 1140 de 2018, otorga las siguientes funciones al Viceministerio de la Participación e Igualdad de Derechos:

1. Apoyar y asistir al ministro en el diseño, análisis, impulso y seguimiento a proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República principalmente en las materias de su competencia.
2. Liderar la formulación, adopción, ejecución y seguimiento de las políticas públicas del Ministerio, en particular las relativas a los derechos y libertades fundamentales, los asuntos étnicos y de minorías, los asuntos de la población LGBTI, enfoque de género, los de la población en situación de vulnerabilidad; democracia, participación ciudadana, acción comunal, los relacionados con derechos humanos; libertad e igualdad religiosa, de cultos y conciencia y el derecho Individual a profesar una religión o credo; y la coordinación del control a la gestión misional de la entidad.
3. Evaluar en forma permanente y adelantar el seguimiento de la ejecución de los compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
4. Apoyar la elaboración de la planeación estratégica del Sector Administrativo en los temas de su competencia.
5. Asistir al ministro en la función de enlace, comunicación y coordinación entre la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa, en los temas de su competencia, sin perjuicio de las funciones del viceministro de Relaciones Políticas.
6. Coordinar y hacer seguimiento de las actividades de las direcciones del Ministerio adscritas a su despacho, para garantizar el cabal cumplimiento de sus funciones y de los planes, programas y proyectos del Ministerio.
7. Apoyar la administración del Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia, en cumplimiento de las disposiciones legales.
8. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
9. Orientar la consecución de recursos complementarios para atender los programas de su competencia y de las áreas misionales a cargo.
10. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.

11. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

El mismo Decreto, en su artículo 12, asigna las siguientes funciones a la Dirección de Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal:

1. Coordinar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de participación ciudadana, el fortalecimiento de la democracia participativa, la organización y participación de la sociedad civil, la garantía de los derechos y deberes electorales.
2. Coordinar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas en materia de organismos de acción comunal, tendientes al fortalecimiento de la organización y de sus espacios de participación.
3. Ejercer la inspección, vigilancia y control de los organismos de acción comunal de tercer y cuarto nivel, y de aquellos cuyo control y vigilancia no ha sido descentralizado.
4. Promocionar y auspiciar, en coordinación con los entes territoriales, la participación ciudadana y el seguimiento de la gestión administrativa pública, mediante programas de difusión y capacitación de las comunidades.
5. Evaluar el comportamiento político y participativo de los ciudadanos en el marco de los procesos electorales, a nivel nacional y territorial.
6. Coordinar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de apoyo institucional para el fortalecimiento de la democracia local y territorial, que permita realizar un control social efectivo.
7. Aprobar, suspender y cancelar la personería jurídica de las federaciones de acción comunal y de la Confederación Nacional de Acción Comunal.
8. Velar por la salvaguarda de los derechos y deberes de los partidos y el cumplimiento de las garantías para el normal desarrollo de los procesos electorales, y propender por la modernización de las instituciones y procedimientos electorales.
9. Generar alianzas con entidades del orden nacional y territorial para coordinar y articular programas en materia de participación política y social para el fortalecimiento de la democracia.
10. Proponer proyectos normativos en coordinación con la Dirección de Asuntos Legislativos y la Oficina Asesora Jurídica, en materia de su competencia.

11. Resolver conceptos en materia de inhabilidades e incompatibilidades de los candidatos electorales, en coordinación con la Oficina Asesora Jurídica.
12. Apoyar la gestión estratégica y operativa del Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia.
13. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
14. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
15. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

A la Dirección de Consulta Previa asigna las siguientes funciones:

1. Dirigir en coordinación con las entidades y dependencias correspondientes los procesos de consulta previa que se requieran de conformidad con la ley.
2. Asesorar y dirigir, así como coordinar con las direcciones de asuntos indígenas, rom y minorías y asuntos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas del Gobierno nacional en materia de consulta previa y determinar su procedencia y oportunidad.
3. Establecer directrices, metodologías, protocolos y herramientas diferenciadas para realizar los procesos de consulta previa, de conformidad con lo establecido en la legislación sobre la materia.
4. Realizar las visitas de verificación en las áreas donde se pretenda desarrollar proyectos, a fin de determinar la presencia de grupos étnicos, cuando así se requiera.
5. Expedir certificaciones desde el punto de vista cartográfico, geográfico o espacial, acerca de la presencia de grupos étnicos en áreas donde se pretenda desarrollar proyectos, obras o actividades que tengan influencia directa sobre estos grupos.
6. Verificar, antes del inicio de cualquier proceso de Consulta Previa, con las direcciones de asuntos indígenas, rom y minorías, y de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, los registros actualizados de la representación legal de las autoridades de los grupos étnicos y

conformación legítima de los espacios de concertación propios de cada uno de ellos.

7. Consolidar y actualizar la información del Ministerio del Interior sobre los procesos de consulta y los trámites de verificación, así como promover el conocimiento y difusión de los mismos y de su marco jurídico, por los medios que determine el Ministerio.
8. Hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes en desarrollo de los procesos de consulta previa coordinados por esta Dirección y hacer las recomendaciones respectivas.
9. Elaborar estrategias de corto y largo plazo para el manejo de crisis sociales en el entorno de las comunidades y minorías étnicas en las que se desarrollan las consultas previas, en coordinación con las demás dependencias o entidades competentes.
10. Proponer proyectos de ley, de actos o reformas legislativas, así como efectuar el análisis normativo y jurisprudencial en coordinación con la Dirección de Asuntos Legislativos en materia de su competencia.
11. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
12. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
13. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

La creación del Viceministerio (la Dirección de Participación y la de Consulta Previa existían antes de esta reforma) fue muy importante pues permitió darle mayor centralidad a la participación ciudadana dentro del conjunto de la acción del Ministerio, en particular por la jerarquía que tiene en comparación con las Direcciones mencionadas. Eso se pudo apreciar en la discusión de la Ley 1757, en 2011 y 2012. Cuando las organizaciones sociales iniciaron la conversación con el ministerio a fines de 2010, el interlocutor era la Dirección de Participación, pues no existía el Viceministerio. Fue esa dirección la que redactó el proyecto de ley, una vez Foro entregó los resultados de la consulta en trece ciudades. La persona que estaba al frente de esa dirección no estaba muy dispuesta al diálogo con las organizaciones de la sociedad civil, pues entendía que, terminada la consulta, los resultados serían un insumo, mas no vinculante, para

el ministerio, y que este tenía la absoluta libertad de redactar el proyecto a su manera. Como se señaló en el capítulo 3, ese primer proyecto fue ampliamente rechazado por las organizaciones de la sociedad civil por no incorporar una gran parte de los resultados de la consulta en las trece ciudades. Cuando fue creado el Viceministerio, en junio de 2011, la dirección quedó como entidad subordinada al viceministro. Fue este el nuevo interlocutor de las organizaciones sociales, quien, como ya se señaló, abrió el diálogo y desató el proceso participativo y la interlocución con el Congreso que dieron lugar a la formulación de la ley.

El viceministerio también fue importante en la formulación de la Ley de Garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales, la movilización y la protesta social. En un comienzo, cuando se inició ese proceso, fue la Dirección de Participación la encargada de la organización y puesta en marcha del espacio nacional. Hubo una evidente apertura a participar y una disposición a contribuir al éxito de ese proceso. Después, el director de Participación fue designado viceministro de la Participación e Igualdad de Derechos y asumió directamente la conducción del proceso, en particular la relación con la Comisión de Diálogo, con la CSIVI y con las organizaciones que acompañaron al Consejo Nacional de Participación en la elaboración del documento de lineamientos. Fue él quien lideró la formulación del proyecto de ley y lo negoció internamente en el Gobierno, proceso que, como ya se dijo, no fue fácil, pero culminó con éxito.

Sin embargo, el viceministro nombrado por el Gobierno que asumió la presidencia en agosto de 2018 ha mostrado una cara diferente: no conocía el proceso de formulación de la norma y hasta la fecha no ha impulsado ninguna acción para sacar adelante ese proyecto en el Congreso. Esto comprueba la dialéctica que existe entre las instituciones y las personas que asumen cargos institucionales. En efecto, las funciones asignadas al Viceministerio de la Participación lo convierten en una entidad con alta responsabilidad en la promoción de la participación y con instrumentos para hacerlo. Sin embargo, que ese Viceministerio cumpla el papel de agente potenciador de la participación depende de quienes ocupen ese cargo y del proyecto político que inspire su actuación. Durante la presidencia de Juan Manuel Santos, hubo en general de parte de los ministros buena voluntad para sacar adelante los proyectos mencionados y otras medidas de impulso a la participación, así como de los viceministros y de algunas personas que ocuparon el cargo de director(a) de Participación. Con el nuevo gobierno, la percepción es diferente: poca información de los funcionarios sobre sus competencias en materia de participación ciudadana, bajo interés en estimular la participación y escasa disposición al diálogo con actores sociales.

Un referente adicional para el diseño institucional relacionado con la participación ciudadana es la Ley 489 de 1998 sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. El artículo 32 de esa ley establece:

[...] todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Para tal efecto pueden convocar audiencias públicas, diseñar políticas y programas de fortalecimiento de la participación, difundir los mecanismos de participación y los derechos ciudadanos, incentivar la formación de organizaciones sociales para la representación de los intereses ciudadanos, apoyar los mecanismos de control social y promover la transparencia en el ejercicio de la función administrativa.

La aplicación de esta norma explica en buena parte por qué otras entidades de la Administración Pública del orden nacional comenzaron a finales del siglo pasado a crear dependencias encargadas de diseñar dispositivos y emprender programas de promoción de la participación en sus respectivos campos de competencia². Velásquez y González (2003) señalan que en el periodo 1986-2002, las entidades nacionales diferentes al Ministerio del Interior no mostraron un interés claro en asumir funciones relacionadas con la promoción de la participación y el fortalecimiento de sus actores. En ese entonces, los funcionarios de los ministerios y otras agencias gubernamentales argumentaban que la participación era asunto de los gobiernos municipales, no del Gobierno nacional y que, por tanto, este último no tenía responsabilidades en el impulso de programas y proyectos de fomento de la participación. Hubo excepciones, como el caso de la Contraloría



² No sobra señalar que la noción de participación que manejan las diferentes entidades no necesariamente corresponden a un lenguaje común, lo que genera niveles de complejidad en la acción del Estado y, en particular, en su relación con la ciudadanía. Por ejemplo, no son pocas las entidades que incluyen en el tema de participación las peticiones quejas y reclamos (PQR), lo que no corresponde estrictamente con la noción de *participación ciudadana* expuesta en el capítulo 1 de este estudio. Otras incluyen mecanismos de defensa de derechos o de búsqueda de información como las acciones de tutela, las acciones populares o los derechos de petición. Estos son instrumentos de relacionamiento ciudadano con los agentes estatales, pero tampoco corresponden a la noción de participación ciudadana arriba expuesta.

General de la República, entidad que, desde que fueron creados los primeros dispositivos de participación, se interesó en diseñar programas de fortalecimiento de la ciudadanía y de promoción de la vigilancia fiscal por parte de diferentes grupos sociales. Es quizás una de las entidades que mayor tradición puede demostrar en el manejo de programas en favor de la participación ciudadana. Sin embargo, el caso de la Contraloría fue más la excepción que la regla.

La idea de que el Gobierno nacional no tenía un lugar en la promoción de la participación fue poco a poco abandonada por un buen número de entidades gubernamentales y del Estado que entendieron que no podían eludir esa responsabilidad. Con el cambio de siglo, varios ministerios, como el de Salud, Educación, Cultura, el de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y muchas otras entidades del Estado se sumaron a este proceso de rediseño institucional. Incluso, entidades que durante mucho tiempo no tuvieron en su radar los temas de participación, como el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Minas y Energía y sus agencias adscritas, han comenzado a hablar de presupuesto abierto y de relacionamiento con la comunidad y de diseño de políticas de participación, respectivamente. Esta tendencia no muestra otra cosa que el reconocimiento por parte de las diferentes instancias del Estado y del Gobierno de que uno de sus fines esenciales, como establece la Constitución Política, es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”³.

Uno de los dispositivos institucionales más relevantes para el fortalecimiento de la participación, que tiene una larga historia desde su creación hace medio siglo, es el Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia. Tuvo su origen en el Fondo de Desarrollo Comunal, creado mediante el Decreto 3159 de 1968, el cual buscaba apoyar la actividad de las organizaciones comunales (Juntas de Acción Comunal) mediante auxilios en dinero o en especie, préstamos para las obras y campañas de desarrollo de la comunidad, el suministro de equipos y materiales para adelantar las obras y campañas de desarrollo comunitario; y la asistencia técnica a los organismos



³ Este paso adelante dado por entidades que abrieron sus puertas a la participación ciudadana ha tenido sin embargo una implicación de signo negativo, que será examinada más adelante: la duplicación en la práctica de esfuerzos, lenguajes y recursos, fruto de la inexistencia de una política pública de participación en cabeza del Ministerio del Interior, entidad encargada de formularla y ponerla en marcha.

comunales. En 1994, autorizado por la Ley 134 de 1994 y mediante el Decreto 2629, fue creado el Fondo para la Participación Ciudadana, que tres años más tarde fue fusionado con el Fondo de Desarrollo Comunal (Decreto 1685 de 1997) y adoptó el nombre de Fondo para el Desarrollo Comunal y la participación. Con la reestructuración del Ministerio del Interior en 1999, el Fondo pasó a denominarse Fondo para la Participación y el Fortalecimiento Democrático.

El Decreto 695 de 2003 cambió su denominación por la de Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia y definió como su objeto

[...] financiar programas que hagan efectiva la participación ciudadana mediante la definición de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos en esta ley, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario. (art. 1).

Le entregó, además, funciones de impulso y financiación de programas de difusión de los mecanismos y de acciones de promoción de la participación en diferentes ámbitos; evaluación de las acciones financiadas por el Fondo y entrega de resultados a la ciudadanía; realización de estudios sobre la evolución de las instituciones y mecanismos de participación; fomento de la coordinación interinstitucional y con las organizaciones sociales y las comunidades para adelantar programas y acciones de participación ciudadana; gestión de recursos; y formación de la comunidad para el fortalecimiento del tejido social.

La Ley 1757 se refiere al Fondo como uno de los instrumentos de financiamiento de la participación. Lo define como

[...] una cuenta adscrita al Ministerio del Interior, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinarán a la financiación o cofinanciación de planes, programas proyectos de formación para la participación ciudadana o de participación ciudadana. (art. 96)

El Fondo debe enviar al Consejo Nacional de Participación dos informes al año sobre las actividades realizadas y la ejecución de los recursos. Estos tienen como fuente los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), las donaciones de dinero previamente incorporadas al PGN y las donaciones en especie legalmente aceptadas, los aportes de

la cooperación internacional, créditos nacionales o internacionales y los demás bienes, derechos y recursos adjudicados o adquiridos a cualquier título.

La inclusión del Fondo en la Ley Estatutaria de Participación le confiere un estatus de alto rango y pone de presente su importancia como instrumento de financiación de la participación. Más adelante se examinará si el Fondo cuenta con recursos apropiados para cumplir con sus objetivos y cuál ha sido su destinación.

Por último, hay que mencionar dos figuras, producto de la Ley 1757 de 2015, que completan el cuadro de los diseños institucionales para la participación: el Consejo Nacional de Participación y el Sistema Nacional de Participación⁴. Estos dos dispositivos poseen una singular importancia por el rol que les fue asignado en la ley. En efecto, cuando el Foro Nacional por Colombia propuso la formulación de esta nueva norma señaló como uno de sus argumentos principales la necesidad de resolver la alta dispersión de instancias y mecanismos de participación mediante la creación de sinergias y articulaciones que aseguraran una mayor integralidad y efectividad a los procesos participativos. Era igualmente urgente definir una institucionalidad participativa básica encargada de la formulación de políticas de fomento a la participación y, en general, del fortalecimiento de las instancias y los actores de la participación, así como de la orientación, seguimiento y evaluación de la dinámica participativa en el país (Foro, 2011). Tal fue el sentido de la propuesta, originada en el seno de la sociedad civil, de crear el Consejo Nacional y los consejos departamentales y municipales de Participación como cabezas del andamiaje participativo existente en el país, y los sistemas de participación (nacional, departamentales y municipales) como escenarios de encuentro que permitieran la interacción entre los actores participativos y su articulación para propósitos de interés compartido en todos los aspectos y niveles de la vida colectiva.

Como se señaló en el capítulo 3, la creación de estos dos dispositivos generó una fuerte polémica pues el Gobierno no estaba de acuerdo con su creación. Según el Ministerio del Interior, los consejos de Participación serían otra instancia que se sumaría a las ya existentes, aumentarían la dispersión institucional y serían otro motivo de confusión para la ciudadanía. Para las organizaciones de la sociedad civil los Consejos eran instancias diferentes a las otras por ser diseñados como cabeza orientadora de los procesos de participación en su respectiva área de influencia, encargados de diseñar la política



⁴ La ley se refiere también a los consejos departamentales y municipales de Participación y a los sistemas municipales y departamentales. En otro capítulo se hará referencia a esos dispositivos.

pública y de hacer seguimiento al funcionamiento de la institucionalidad participativa en su conjunto, y por tratarse de escenarios mixtos que permitirían el encuentro entre autoridades públicas y delegado de los sectores más representativos de la sociedad a nivel nacional y territorial. En consecuencia, los consejos no eran una instancia más, sino un espacio de primer nivel que debería, en coordinación con las entidades gubernamentales y con actores públicos y privados, liderar los procesos participativos en el país.

Polémica parecida tuvo lugar a propósito de la propuesta de crear los sistemas de participación. Par el Gobierno, este era un “aparato pesado” que podría dificultar –más que contribuir a– promover de manera organizada los procesos de participación. En opinión del viceministro, la ley no debería incorporar ese componente y, menos, si, como lo pretendían las organizaciones sociales, la idea fuera detallar la organización del sistema, pues eso “generaría ruido” y dificultaría el consenso en el Congreso; además, podría ser materia de un decreto reglamentario o de una política pública más que objeto de la ley. Las organizaciones de la sociedad civil tenían otra noción de sistema: no se trataba de un “aparato”, entendido como una maquinaria burocrática para la administración de la participación ciudadana en el país y en sus entidades territoriales, sino de un escenario dinámico de encuentro entre actores para deliberar sobre los grandes temas del país y de sus territorios. El sistema no era concebido como una estructura administrativa, sino como una herramienta para promover mayor organicidad en el seno de la institucionalidad participativa y facilitar el encuentro entre actores de diferentes procedencias e intereses. Además, el sistema integraría en su seno el Sistema Nacional de Planeación y el Sistema de Control Social y Cuidado de lo Público, propuesto por las organizaciones sociales en el proceso de consulta. Sería, en otras palabras, el principal mecanismo para enfrentar la dispersión de las instituciones participativas y, seguramente, para ir depurando estas últimas de manera que en el futuro se redujera su número y su desarticulación⁵.

Al final, quedaron incluidas ambas figuras en la Ley 1757, aunque su nivel de desarrollo en el articulado fue diferente. El capítulo 1 del título VII de la ley estatutaria



⁵ Las organizaciones sociales propusieron una estructura inicial del sistema. Como espacio de encuentro, el sistema ofrecería escenarios de discusión a nivel municipal, departamental y nacional para deliberar sobre tres temas fundamentales: desarrollo, territorio y competitividad; inclusión social; y paz y convivencia. Dichos espacios serían abiertos, en el sentido de que podrían participar actores interesados en la deliberación, líderes sociales, miembros de instancias de participación, ciudadanía no organizada, representantes del sector privado y del Estado, y llevarían a la construcción de acuerdos que podrían alimentar las políticas públicas en los tres niveles (municipal, departamental y nacional).

está dedicado al Consejo Nacional de Participación. El artículo 77 lo define como órgano asesor del Gobierno nacional “en la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en Colombia”. El Consejo quedó conformado por 19 miembros⁶, de los cuales cuatro representan a diferentes entidades del Gobierno nacional (Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación, un gobernador y un alcalde)⁷. Los miembros del Consejo son elegidos para cuatro años y no pueden ser reelegidos inmediatamente.

Las funciones que la Ley 1757 entregó al Consejo son las siguientes:

- a) Asesorar de manera permanente al Gobierno nacional en materias relacionadas con la participación ciudadana, especialmente en lo relacionado con el marco jurídico y el diseño de las políticas públicas.
- b) Diseñar la puesta en marcha del Sistema Nacional de Participación Ciudadana como un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana. El Sistema Nacional estará conformado por los niveles departamentales, municipales, distritales y locales de participación ciudadana, por el Sistema Nacional de Planeación y por los Espacios e Instancias Nacionales de participación ciudadana.
- c) Evaluar de manera permanente la oferta participativa estatal para sugerir al Gobierno nacional la eliminación, fusión, escisión y modificación de las instancias y mecanismos de participación ciudadana existentes.
- d) Asesorar al Gobierno nacional en la definición de estrategias que motiven a la ciudadanía para presentar iniciativas para el mejoramiento de la participación ciudadana y promover en todo el país la cultura y la formación para la participación.



⁶ Como era de esperarse, el número y tipo de integrantes fue también objeto de polémicas y desacuerdos entre las organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno y algunos congresistas. Para las primeras, debería ser representativo de la demodiversidad del país. El Gobierno y los congresistas señalaban que ese sería un escenario muy grande en tamaño y de difícil conducción, ante lo cual las organizaciones sociales sugerían que el Consejo tuviera una Mesa Directiva de carácter ejecutivo, encargada de mover los temas y asegurar el funcionamiento de la instancia. Esa idea no fue finalmente aceptada y el Legislativo prefirió diseñar un Consejo más pequeño y, a su juicio, de fácil operación. Y la fórmula propuesta para ganar en representatividad fue la de “invitados” de otros sectores a las sesiones del Consejo.

⁷ Una vez conformado el Consejo, sus integrantes fueron conscientes de que varios sectores sociales no estaban representados, por lo que acordaron ampliar su composición.

- e) Proponer incentivos con el fin de propiciar la inversión del sector privado en programas, políticas y planes para la promoción de la participación ciudadana.
- f) Sugerir a las distintas entidades y organismos de la administración central y descentralizada del nivel nacional y a las entidades territoriales, modificaciones en sus planes, programas y proyectos, para asegurar la debida participación ciudadana en los mismos. Las sugerencias deben ser evaluadas por las entidades y organismos correspondientes.
- g) Evaluar las políticas y programas de participación ciudadana y proponer las modificaciones y ampliaciones que considere pertinentes.
- h) Presentar un informe anual público al Congreso de la República sobre la situación de la participación ciudadana en el país.
- i) Asesorar al Gobierno nacional en la definición de los mecanismos más idóneos para financiar las iniciativas de participación ciudadana.
- j) Darse su propio reglamento y fijar autónomamente su agenda.

Se trata de funciones de gran envergadura y responsabilidad, que exigen perfiles específicos de quienes participan en él. No son solamente “representantes de un sector”, sino personas con capacidades técnicas y políticas para llevar a cabo las tareas que se derivan de estas funciones, que conozcan el sector y, sobre todo, que lo comprendan en el marco de los contextos políticos y sociales que vive el país. Este no es necesariamente un perfil excluyente, pero exige que quienes accedan a este importante espacio sean conscientes de que, si no lo llenan, rápidamente tienen que obtenerlo y acomodarse a las altas exigencias de su tarea.

La convocatoria para la conformación del Consejo Nacional de Participación fue realizada en noviembre de 2015 y un año más tarde se llevó a cabo una segunda convocatoria para completar algunas plazas faltantes. El Consejo inició su labor en forma en 2016, bajo la conducción del Ministerio del Interior y del Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública. Es un Consejo joven que ha tardado en tener una presencia y un rol más activo en el fortalecimiento de la democracia participativa en el país. Muy probablemente, el conocimiento de sus funciones, la organización interna, el llamado a nuevos sectores para convertirlo en una instancia más representativa, el posicionamiento de cada sector en el seno del organismo, la definición de liderazgos y, sobre todo, la construcción de una agenda de trabajo colectiva los ha llevado, al parecer, más tiempo del necesario y deseable. Hay

seguramente asimetrías de conocimiento, información y experiencia que frenan su dinámica, amén de tratarse de un espacio *ad honorem* que implica de parte de los consejeros cesión de parte de su tiempo libre para llevar a término sus tareas.

El Consejo tuvo como uno de sus primeros retos llevar a cabo la tarea que le encomendó el Acuerdo Final de organizar, con el apoyo de Foro Nacional por Colombia, Cinep y Viva la Ciudadanía, el espacio nacional para la formulación de los lineamientos de la ley de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales. El Consejo designó a tres de sus integrantes para coordinar la tarea con las organizaciones, tarea realizada con éxito, como se analizó en el capítulo 3. Fue un escenario importante que pudo ser mejor aprovechado por el Consejo para hacerse más visible y ganar un liderazgo que por la naturaleza del tema en cuestión no podía eludir. Aunque no tuvo el protagonismo esperado, el Consejo cumplió su tarea y remitió al Ministerio del Interior el documento de lineamientos. Además, varios de sus miembros integraron la Comisión de Diálogo acordada por los negociadores de la Mesa de La Habana⁸.

Una de las personas integrantes del Consejo entrevistado para este estudio fue muy crítica del trabajo realizado por ese organismo durante sus dos primeros años de existencia. “El Consejo está desperdiciado completamente”, señaló, admitiendo que es un Consejo joven, con poca experiencia, pero muy necesario para el fortalecimiento de la democracia participativa en Colombia. En su opinión, hace falta divulgar lo importante que es esta instancia de participación para el país y tratar de insertarse en el imaginario público, lo que hasta ahora no ha ocurrido. Para ello deberá mejorar su capacidad técnica y política e intervenir en los escenarios públicos en los que la participación es el tema central. En esa misma línea de valoración se ubica una funcionaria pública del nivel nacional, también entrevistada para este informe, quien opinó que “al Consejo le falta ingenio”, es decir, imaginación para identificar coyunturas y procesos en los que debe salir a la luz pública con opiniones y acciones que demuestran su peso y su valía, tal y como lo establece la Ley Estatutaria de Participación.

En cuanto al Sistema Nacional de Participación, su diseño y puesta en marcha aparece en la Ley 1757 como una de las funciones del Consejo:



⁸ No sobra señalar que, como ocurre en estos escenarios multiactor, hay desacuerdos que, en ocasiones, se convierten en fisuras. A propósito del cumplimiento de la solicitud hecha por la Mesa de Negociación entre el Gobierno y las FARC, el sector de las ONG, en cabeza de la Confederación Colombiana de ONG, no quiso sumarse a la tarea ni avaló la representación del Consejo en el proceso, y decidió hacer por su cuenta una consulta *on line* sobre la Ley de Garantías, cuyo resultado fue posteriormente difundido.

Diseñar la puesta en marcha del Sistema Nacional de Participación Ciudadana como un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana. El Sistema Nacional estará conformado por los niveles departamentales, municipales, distritales y locales de participación ciudadana, por el Sistema Nacional de Planeación y por los Espacios e Instancias Nacionales de participación ciudadana. (art. 80)

El Ministerio del Interior solicitó a Foro Nacional por Colombia hacer una propuesta de diseño del Sistema que, una vez consensuada con otras entidades del Gobierno, sería entregada al Consejo Nacional de Participación para su estudio y aprobación. Foro diseñó una propuesta, cuya base es la idea de que el Sistema es un escenario de encuentro de diversos actores para la deliberación sobre temas claves del país o de los territorios. Planteó tres objetivos del Sistema:

- Articular e integrar instancias, expresiones ciudadanas y de acción colectiva, tanto institucionales como no institucionales, y otros sistemas alrededor de temas o momentos coyunturales que requieran una amplia deliberación y diálogo democrático de la ciudadanía para la elaboración de propuestas en diferentes niveles.
- Generar un espacio para el encuentro, la deliberación y la visibilización de experiencias, prácticas y tradiciones de participación y movilización ciudadana que se desarrollan en los departamentos, municipios, distritos y espacios locales del país.
- Promover la formulación e implementación de herramientas y mecanismos de comunicación entre los actores, sujetos e instancias de la participación ciudadana, a través de la innovación, tecnológica y el reconocimiento del saber popular.

El enfoque propuesto para el diseño del Sistema se apoya en una perspectiva diferencial, de defensa de los derechos humanos, de inclusión social y política, y de desarrollo y calidad de vida. Con esa perspectiva, se propuso que la deliberación tuviera varias posibilidades, todas de igual relevancia: temas de la agenda nacional, departamental y municipal, incidencia en las políticas públicas, definición de estrategias de promoción de la participación ciudadana, fortalecimiento de los actores de la participación e intercambio de experiencias.

El Sistema debe ser mirado en su articulación vertical y horizontal: integra, de un lado, los sistemas municipales, departamentales y nacional (articulación vertical); de otro, es abierto a la participación de actores de diversa índole e integra en cada uno de

los tres niveles otros sistemas de participación como el Sistema Nacional de Planeación (articulación horizontal). Desde el punto de vista funcional, el Sistema se activa a partir del diseño de agendas de deliberación, en el marco de una lectura de la coyuntura económica, social y política del país o de la región o municipio en cuestión. Esa agenda es la base de la convocatoria a los actores para que participen en los espacios de deliberación y de diálogo democrático. Se espera que de ese diálogo surjan propuestas de consenso que son formuladas a las entidades gubernamentales para que se conviertan en políticas públicas. Ese proceso derivaría en aprendizajes y en documentos de sistematización que puedan ser conocidos por la opinión pública a través de una estrategia de comunicaciones.

Se supone que el Sistema conversa con un entorno económico social y político, y que tiene como destinatarios del fruto de su deliberación a los dirigentes nacionales, regionales y locales. El Sistema basa su fuerza y su dinamismo en el desarrollo de una gama diversa de repertorios de acción individual y colectiva. Para su funcionamiento, requiere de apoyos en materia de información, recursos de financiación, marco normativo regulatorio y base logística. El Sistema, por último, puede hacer uso de herramientas tecnológicas, para lo cual el MinTIC puede hacer un aporte de gran valor a su operación.

Por la información obtenida de varias fuentes, el Consejo ya adoptó un modelo de sistema, aunque no se sabe si se acogió a los lineamientos presentados⁹. Es una tarea pendiente que debe adelantar el Consejo con el apoyo de las entidades estatales que lo integran, que será de gran utilidad para promover una cultura de la deliberación y del diálogo democrático que aún no se encuentra arraigada en el imaginario social y político del país, y para comenzar a darle organicidad a una institucionalidad participativa que sigue mostrando altos niveles de dispersión y fragmentación. Sin duda, el Sistema Nacional de Participación y los Sistemas departamentales y municipales contribuirán a mejorar la eficacia y la efectividad de la participación y, sobre todo, a fortalecer procesos de diálogo y deliberación entre diversos actores y territorios, que hoy solo tienen lugar de manera excepcional.



⁹ La Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín han avanzado de manera importante en el diseño y puesta en marcha de sus respectivos Sistemas de Participación Ciudadana, inspirados en la Ley 1757.

LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

¿Qué tanto estas adecuaciones institucionales contribuyeron en estos quince años a la promoción de la participación por parte del Estado y, en particular, del Gobierno nacional, en atención al mandato que la Constitución y la ley les señalan? Responder a esta pregunta no es fácil, pues la promoción de la participación –en lo que compete al Estado– no depende exclusivamente de los diseños institucionales. Un buen diseño institucional no se traduce necesariamente en prácticas de impulso a la participación o en un desempeño estatal proclive a la democratización de las decisiones públicas. Otros factores entran en juego: proyectos políticos que consideren la participación como un componente central de la gestión pública; interés de la dirigencia política y de quienes manejan el aparato del Estado en darle un rol protagónico a la ciudadanía en la toma de decisiones (lo que generalmente se denomina como voluntad política); capacidades técnicas y acuerdos en el seno de la burocracia estatal (articulación institucional) para otorgar un lugar de importancia a la participación en los diseños de política y de programas que la traducen en acciones concretas en el día a día de la actividad estatal; en fin, existencia de recursos técnicos y financieros para sacar adelante esos programas¹⁰.

En esta sección serán analizados dos factores que ayudan a responder el interrogante expuesto. En primer lugar, se examina qué tanto los gobiernos de los presidentes Uribe y Santos le apostaron al fortalecimiento de la participación en sus respectivos mandatos, a través de una lectura de sus respectivos planes de desarrollo. En segundo lugar, se hará verificar si existió en el periodo una política de participación que haya orientado la acción del Estado en ese campo, y qué tipo de programas y acciones pusieron en marcha distintas agencias estatales para fortalecer la institucionalidad participativa y su funcionamiento.

La participación ciudadana en los planes nacionales de desarrollo

El triunfo de Álvaro Uribe en las elecciones presidenciales de 2002, en un contexto marcado por el fracaso de los diálogos de paz en El Caguán y la crisis social y económica



¹⁰ También hay que considerar factores externos al propio Estado, que provienen de la sociedad. Putnam (1994) muestra, a partir del estudio sobre el tema en Italia, que el desempeño institucional depende de la formación de capital social y del rol de la ciudadanía como fuente de iniciativas hacia el Estado.

derivada del ajuste fiscal implementado por la administración Pastrana, abrió la puerta a la implantación en el país de un proyecto autoritario que, como señalan Dagnino, Olivera y Panfichi (2006), propende por un Estado fuerte, centralizado, en el que la figura del gobernante concentra todo el poder y está por encima de cualquier otro actor político, y restringe la actuación de las instituciones democráticas desconociendo a la sociedad civil como interlocutora del Estado; los derechos políticos son reducidos al mínimo y los derechos sociales prácticamente desconocidos; se criminaliza la protesta y la participación ciudadana no es vista con buenos ojos, salvo si a través de ella se apoya y exalta el régimen político. Los espacios de participación o no existen o son fuertemente controlados por el Estado.

Dicho proyecto está plasmado en Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, propuesto por el gobierno de Uribe. El Plan parte de una idea básica: los problemas del país no se encuentran en la pobreza, la violencia o el atraso económico; tienen que ver con el Estado, en especial, la corrupción pública, la falta de una perspectiva gerencial de la administración gubernamental y la ausencia de control territorial. El plan propone la noción de *Estado Comunitario* como variante para el ejercicio de la democracia y la ciudadanía. La apuesta consistió en impulsar el poder del presidente por encima de las instituciones democráticas y la autonomía de las entidades territoriales, sometidas a un fin superior, la “comunidad de valores” con distintos matices e implicaciones.

El Estado Comunitario parte de un principio fundamental: el primer mandatario está autorizado para gobernar como crea conveniente, en el marco las relaciones de poder existentes y dentro de los límites señalados por la Constitución. El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses. De acuerdo con esta visión, el congreso, los tribunales y las agencias estatales de control son barreras que pueden interponerse al apropiado desempeño de las tareas que han sido delegadas al ejecutivo por el electorado. Los esfuerzos del ejecutivo por debilitar estas instituciones, invadir su autoridad legalmente establecida y socavar su prestigio son el lógico corolario de esa visión. (O’Donell, 2007)

En la práctica esto significa un Estado fuerte y de estructura piramidal que brinda seguridad, impulsa el crecimiento económico, promueve equidad social e incrementa la transparencia y la eficiencia del sector público. Los demás actores aceptan las decisiones, siempre bajo el presupuesto de la adecuada solución de los problemas. Este proyecto

se tradujo en la aprobación de reformas como el Decreto 2002, expedido al amparo de la conmoción interior, para el control del orden público, el Acto Legislativo 02 de 2004, que introdujo la figura de la reelección presidencial en Colombia; la extensión de lucha frontal contra los grupos guerrilleros acudiendo en algunos momentos a prácticas contrarias a la ley y los derechos humanos; y la decisión de desmovilizar al paramilitarismo entre 2003 y 2006, utilizando para ello la Ley de Justicia y Paz, en contra de la opinión de la comunidad internacional y de sectores sociales del país que reclamaban un espacio concreto para la reparación a las víctimas.

El municipio fue el gran perdedor en este enfoque. Si bien el *Plan de Desarrollo 2002-2006* hace referencia a la descentralización y al fortalecimiento de las autonomías regionales, el eje de la acción local se tornó variable dependiente de la estrategia nacional de seguridad y control militar. El municipio solo existe como campo de prácticas, como escenario de implementación de las decisiones públicas y como lugar de hegemonía política y electoral, desconociendo la importancia de las propuestas regionales, de los planes de desarrollo municipales y departamentales y de los movimientos sociales consolidados en el nivel local. Es la consolidación del gobierno centralizado, así como la dependencia de los municipios con respecto al poder presidencialista. De esa forma, un escenario importante de la participación (el municipio) perdió vigencia desde el punto de vista de la atención a los problemas de la población, lo que, a su turno, le restó alcance e impacto a la participación ciudadana.

En materia de participación, el Plan de Desarrollo acepta en su parte propositiva que uno de los requisitos para la modernización de la gestión pública es la intervención de la sociedad civil en la definición, ejecución y vigilancia de las tareas del Estado. Además, establece un compromiso con la implementación de un modelo participativo que coloca al ciudadano en el centro de las decisiones y que promueve el diálogo directo con las entidades del Gobierno¹¹. Más allá de esta retórica, en la práctica el perfil del gobierno Uribe en esta materia fue otro. En efecto, lo que puso en marcha fue una figura alternativa, en la que solo, como señala Fung (2007), se acude a la participación de los ciudadanos en



¹¹ “El Estado comunitario es participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, en su ejecución y supervisión. La participación ciudadana es, a su vez, connatural al Estado comunitario: es garantía de transparencia, eficiencia y equidad en el resultado de la acción oficial. La exigencia ciudadana permanente impone un sincero afán de los funcionarios, prudencia en el compromiso, diligencia en la acción e imaginación para explorar opciones y superar obstáculos. La presencia continua del funcionario de cara a la comunidad facilita el acceso a la información, el conocimiento de las cifras, la conciencia sobre las posibilidades y las limitaciones, la reflexión sobre las obligaciones y la confianza en las instituciones” (DNP, 2003).

las áreas y temas establecidos por el régimen político, para los fines concretos señalados y en escenarios definidos, sin deliberación ni confrontación de ideas.

Esta apuesta estratégica se concretó en los consejos comunitarios de Gobierno, considerados por este último como “la máxima expresión de la democracia participativa, teniendo en cuenta que en ellos confluye la ciudadanía, las autoridades locales y el Gobierno nacional para definir soluciones a los problemas que enfrenta los territorios y sus poblaciones” (DNP, 2003)

Esta estrategia implicó la desinstitucionalización de la participación ciudadana y la implantación de una modalidad de relación directa entre el gobernante y la población, que centraliza en el primero una fuerte discrecionalidad en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos públicos, y convierte a la segunda en objeto de prácticas asistenciales, generando en ella una alta dependencia con respecto a las decisiones del Gobierno central, en cabeza del propio presidente de la República. Además, el modelo tiende a individualizar la relación del ciudadano con el gobernante, eliminando cualquier forma de acción colectiva. Los escenarios institucionales de participación fueron considerados obsoletos¹² y los consejos comunitarios se convirtieron en tribuna pública para respaldar o condenar de manera mediática a líderes y autoridades, y avalar candidatos afectos al proyecto político del presidente de la República.

En 2006, reelecto el presidente Uribe, la idea del Estado comunitario se consolidó con un amplio apoyo ciudadano en medio de un contexto de violencia y desorden social. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 reiteró que

[...] la participación activa y responsable de la comunidad debe comenzar desde el nivel local. Por esta razón, se buscará que la comunidad pueda participar en los procesos de toma de decisiones fundamentales para el municipio en las fases de planeación, ejecución y evaluación. (DNP, 2007)

También estableció que “el Gobierno no puede atender solo las labores de convivencia, se requiere el concurso de la población para garantizar la protección ciudadana” (DNP, 2007). Por esta vía, la participación ciudadana cambió su enfoque práctico: lejos de adoptar los valores clásicos de cooperación, solidaridad, capital social o un sentido



¹² “Las instancias de participación creadas por la Constitución de 1991, hoy no han cumplido con su objetivo y se requiere de mecanismos alternativos para ampliar la intervención social en el control público al Estado” (DNP, 2003).

deliberativo, promovió el concurso de la población en la ejecución de los mecanismos de seguridad del Estado¹³. En otras palabras, la participación fue inscrita en el triángulo de oro de la propuesta de Uribe: seguridad democrática, confianza inversionista e integración social.

El modelo de participación adoptado no era, pues, un modelo de incidencia apoyado en el ejercicio de una ciudadanía activa, defensora de sus derechos, sino uno en el que la participación era un medio para respaldar al líder supremo e implementar sus decisiones sin oportunidad de manifestar su inconformidad y sus propias reivindicaciones. Era la participación pasiva de los beneficiarios de la acción discrecional de un líder que tenía un poder omnímodo para decidir qué hacer y qué no.

Lo que se observa entonces es una tensión entre dos modelos de relación entre los gobernantes y los gobernados: de un lado, el modelo *tradicional*, heredado de la reforma municipal y de la Constitución de 1991, basado en el diseño de una amplia institucionalidad participativa; de otro, el modelo *discrecional*, fundamentado en la relación directa entre el gobernante y la ciudadanía. Son dos lógicas que plantean a la población un dilema importante sobre su estatuto de ciudadanía: o tener la capacidad de incidir de manera autónoma en las políticas públicas, a través de instancias y mecanismos establecidos, o acogerse al poder omnímodo de los mandatarios y depender de su voluntad discrecional como única vía para ver satisfechas sus demandas (Velásquez y González, 2010).

En 2010, luego de “la larga noche del uribismo”¹⁴ se inició el primer mandato de Juan Manuel Santos, quien intentó utilizar desde su Gobierno un lenguaje más cercano a la opinión pública y de contenido social. Santos se propuso como el reformador del Estado en cuestiones fundamentales, con un enfoque tecnocrático (confianza absoluta en los técnicos para la solución de problemas y el diseño de políticas públicas) y la adopción del discurso progresista en la promoción de los derechos proclamados en el Constitución de 1991¹⁵.



¹³ La perspectiva de seguridad así concebida, se distancia de las tendencias actuales, que la conciben como un concepto inclusivo y centrado en las personas, que busca la protección del individuo y de las comunidades, más allá de la preocupación por la defensa del territorio y el poder militar. El enfoque democrático, ligado al Estado policivo, también se aleja de un marco de actuación integral de la gestión pública centrada en la articulación del conjunto de demandas sociales, la provisión de la seguridad de los individuos y la participación de los afectados en la aplicación de las acciones de gobierno (Mahecha, 2012).

¹⁴ Expresión de un directivo de una ONG, entrevistado para este estudio.

¹⁵ Necesitamos un país que confíe y sienta orgullo por las instituciones del Estado. Unas instituciones guiadas bajo los postulados del *buen gobierno* que cumplan a cabalidad compromisos ineludibles de gestión pública como la transparencia, la equidad, el pluralismo, la eficiencia, la eficacia, la austeridad

Un núcleo de la estrategia fue la búsqueda de la paz. Si en el gobierno Uribe se impulsó la idea de seguridad, mediante la exterminación de los actores armados, como principio básico de la acción pública, en esta etapa el Gobierno es concebido en función de la superación de la guerra a través de la negociación política. Se recupera así la idea de que la paz es uno de los fines del Estado social de derecho y, por tanto, el Gobierno y los ciudadanos tienen el deber de comprometerse con este propósito y participar en las decisiones que garanticen el bienestar de la sociedad.

En el marco de esta nueva apuesta, el Gobierno dio un giro en el enfoque sobre la participación al subordinarla al objetivo de mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública. La participación fue entonces concebida como intervención y como práctica que potencia la unión de voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Su efecto en las administraciones públicas es facilitar la articulación horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. La participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales.

Esta perspectiva es señalada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: la participación ciudadana es el mecanismo básico para promover procesos incluyentes a fin de generar condiciones de desarrollo y paz para la construcción conjunta de la nación. En tal sentido, corresponde al Estado brindar las herramientas para fomentar los ejercicios participativos en las discusiones de interés colectivo, crear los espacios suficientes para el diálogo social y propiciar las herramientas técnicas y de apoyo para el fortalecimiento de la democracia participativa (DNP, 2011).

En estas condiciones, la participación ciudadana es comprendida a partir de tres componentes interrelacionados: la acción cívica y democrática, la asociación, y la cultura ciudadana. La primera hace referencia a la promoción de escenarios de comunicación y de diálogo entre la sociedad y el Estado y a la definición de apuestas conjuntas para la solución de problemas. La segunda alude a la posibilidad de fortalecer colectivos, escenarios y mecanismos de control social y seguimiento a las políticas públicas implementadas en los diferentes niveles gubernamentales. La tercera, por su parte, se enfoca



y la intolerancia absoluta con la corrupción. Un Estado que procura la convergencia de las capacidades de desarrollo regional y abre y consolida espacios en que los ciudadanos participen en la construcción del bienestar de la sociedad y se sientan parte de un Estado incluyente, democrático y respetuoso de los derechos y libertades y con capacidad de construir acuerdos e implementar el diálogo social que tanto anhela la población colombiana (DNP, 2011).

hacia la producción de acuerdos entre las personas para construir escenarios de respeto a las normas, convivencia pacífica, solidaridad y corresponsabilidad en la gestión pública. Adicionalmente, se plantea un fuerte vínculo entre la participación y la noción de capital social, entendido como un conjunto de bienes relacionales que se construyen en la interacción que establecen los individuos en la sociedad. Las tres dimensiones señaladas generan lazos de confianza, entendimiento, cohesión y cooperación que favorecen el trámite no violento de los conflictos, la legitimidad del Estado, las opciones de elección de las personas y el desarrollo en los grupos poblacionales.

En su segundo mandato, el presidente Santos intensificó la apuesta por la solución pacífica del conflicto armado, que a la postre logró con el acuerdo con las FARC, firmado en noviembre de 2016. El *Plan de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país* buscó precisamente establecer el vínculo entre la construcción de paz, el desarrollo del país y el Estado social de derecho. Además, apostó por el fortalecimiento de las instituciones y la participación ciudadana desde un enfoque territorial para avanzar en las garantías para una democracia plena en el país.

La participación fue vista entonces desde la perspectiva de la construcción de paz. Esta implica, en efecto, el fortalecimiento de la iniciativa ciudadana, de los mecanismos de representación política y de participación electoral, el impulso a procesos de innovación y aprendizaje institucional de experiencias exitosas en paz y desarrollo, y la construcción de confianza hacia el Estado desde los territorios. Supone, además, el principio del respeto a la diferencia; la cooperación con las autoridades públicas; la construcción de visiones compartidas de desarrollo que atiendan las particularidades regionales; la resolución de conflictos y sus mecanismos alternativos y la prevención, gestión y transformación no violenta de conflictos mediante el diálogo, la suscripción y el cumplimiento de acuerdos y consensos (DNP, 2015).

Hay, pues, un cambio sustancial de enfoque pues se retorna a un modelo de acción institucional que aboga por la concertación en las decisiones y que promueve la creación de confianza y la adopción de mecanismos de participación en el proceso de planeación para transformar realmente las condiciones de vida de la población.

De otra parte, el Plan de Desarrollo incorpora algunos principios constitucionales ligados al discurso de la participación, entre ellos el de que el Estado solo puede existir si trabaja con todos los sectores sociales en la reivindicación de los derechos fundamentales, la garantía de su ejercicio efectivo y el cumplimiento de los pactos internacionales suscritos por Colombia en ese campo. Esto permite establecer el nexo entre Estado social de derecho, ejercicio de la participación y práctica del buen gobierno. En ese cruce, la

comunidad adquiere preponderancia como un actor propositivo y proactivo. Las tareas del desarrollo humano y sustentable competen al conjunto de la sociedad¹⁶. El argumento primordial es que el Estado no cuenta con la capacidad de transformar por sí solo los riesgos y amenazas en oportunidades reales para un territorio. Por el contrario, requiere relacionarse con la ciudadanía organizada y no organizada, el sector privado, la cooperación internacional y los organismos multilaterales, entre otros, para construir y definir estrategias conjuntas que permitan enfrentar las adversidades y avanzar en la consolidación de su acción pública.

En contraste con lo ocurrido durante los dos mandatos del presidente Uribe, quien aplicó al pie de la letra su propuesta de Estado comunitario y lo llevó a la práctica a través de la realización de más de 290 consejos comunitarios¹⁷, el discurso participativo propuesto por el presidente Santos a través de sus planes de desarrollo fue más retórico que práctico. En realidad, el Gobierno mantuvo centralizadas las decisiones de modo que muchas acciones en los territorios no fueron consultadas a las comunidades ni a las autoridades territoriales, las que terminaron siendo operadoras de decisiones tomadas en el nivel central. Lo mismo ocurrió con la orientación de la gestión pública ejercida a través de espacios cerrados a la opinión pública, poco expuestos al control social. Esto explica en parte el aumento de las movilizaciones y la protesta social como respuesta a un enfoque de gobierno aislado de la base social a la que representa¹⁸. En definitiva, si bien el lenguaje y las formas del gobierno Santos fueron más cercanos a la participación



¹⁶ No sobra señalar que, cuando hablamos de sociedad, se hace referencia de manera amplia a los actores no estatales (individuos, comunidades, organizaciones, instituciones y actores económicos). Se trata por cierto de un universo altamente heterogéneo, lo que de por sí constituye una variable clave que debe ser tenida en cuenta en el momento de pensar estrategias de acción conjunta. Ello implica metodológicamente elaborar mapas de actores, sopesar intereses respectivos y relaciones entre ellos y, en la medida en que los actores cambian sus estrategias en función de los cambios del entorno –incluidos en ese entorno los demás actores, tener la capacidad de leer esos cambios coyunturales para adaptar la estrategia de trabajo a los nuevos escenarios.

¹⁷ Que haya realizado los consejos comunitarios no significa necesariamente que haya cumplido los compromisos adquiridos en ellos con la población y sus mandatarios locales. Un informe de la *Revista Dinero* (2010) señala que, si bien se incrementó por la vía de los Consejos, el gasto social, otros aspectos, como los de infraestructura se quedaron rezagados. Además, los compromisos pudieron comprometer vigencias futuras, lo que resulta por lo menos debatible. Según ese informe, uno de los talones de Aquiles de esa estrategia es que en los consejos comunitarios no se cuantificaban objetivamente, por lo que su cumplimiento y monitoreo resultan difusos. Un indicador interesante que señala el informe es que el Sistema Nacional de Quejas y Reclamos había recibido entre 2007 y 2010 un total de 327 quejas por incumplimiento de los compromisos pactados en los consejos comunales.

¹⁸ En otro capítulo de este informe se hará referencia a este aumento de la movilización social en el país.

ciudadana, su modelo de Estado no fue muy diferente al modelo implementado en la administración Uribe, en tanto se dio prioridad a un enfoque de acción sustentado en la tecnocracia del Estado central, desafecta a la participación ciudadana.

Mirados en conjunto, los planes de desarrollo de los gobiernos de Uribe y Santos reflejaron su respectivo proyecto político, autoritario en el primer caso y más liberal-tecnocrático, en el segundo. Uribe fue más fiel en la práctica a su enfoque, mientras Santos dejó ver una brecha entre una retórica compatible con los postulados de la democracia participativa, y una práctica que en últimas confió más en el poder de la tecnocracia que en el saber de los territorios y sus gentes.

Pero hay algo en común en los planes de Uribe y Santos: desconocen por completo las acciones de participación que no transcurren por canales institucionales, como las movilizaciones y las protestas. Los dos presidentes apostaron a mecanismos institucionales, más informales en el caso de Uribe (consejos comunitarios), más formales, en el de Santos (institucionalidad participativa existente). Pero siempre miraron la protesta con un enfoque de orden público y no como una forma de participación ciudadana. Esto puede ser comprensible durante los dos mandatos de Uribe, quien miró la movilización y la protesta como amenazas al orden público y como acciones inspiradas y promovidas por elementos terroristas, lo que, a su juicio, obligaba al uso de la fuerza pública para contener la “oleada terrorista”. La lectura de Santos fue otra, aunque bastante ambigua: intentó desconocer la existencia de las protestas, como ocurrió con el paro agrario de 2013, y, aunque no utilizó la represión como tratamiento en primera instancia a las expresiones contenciosas, nunca consideró que fueran una forma válida de participación de la ciudadanía para exigir sus derechos. Lo paradójico es que el presidente Santos fue quien sancionó la Ley 1757 en 2015, la cual reconoce en su artículo 1 la existencia de otras formas de participación en la vida económica y social del país¹⁹ ²⁰.

Este análisis no puede omitir la mención al Acuerdo Final firmado por el Gobierno del presidente Santos y las FARC, que fue incorporado al cuerpo de la Constitución y convertido, por tanto, en una política de Estado. La participación es considerada como columna vertebral del acuerdo, tanto en su enfoque de fortalecimiento de la paz y la



¹⁹ “La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley” (art. 1, Ley 1757 de 2015).

²⁰ El Plan de Desarrollo del gobierno de Iván Duque, quien juró el cargo el 7 de agosto de 2018, contempla la formulación de una política de participación, cuyo responsable es el Departamento Nacional de Planeación

democracia, como para su implementación. El fundamento filosófico de ese enfoque y los cambios que implica desde el punto de vista de la acción del Estado están en las primeras páginas del acuerdo:

La participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final. Participación en general de la sociedad en la construcción de la paz y participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia.

Además, la participación y el diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad contribuyen a la construcción de confianza y a la promoción de una cultura de tolerancia, respeto y convivencia en general, que es un objetivo de todos los acuerdos. Décadas de conflicto han abierto brechas de desconfianza al interior de la sociedad, en especial en los territorios más afectados por el conflicto. Para romper esas barreras se requiere abrir espacios para la participación ciudadana más variada y espacios que promuevan el reconocimiento de las víctimas, el reconocimiento y establecimiento de responsabilidades, y en general, el reconocimiento por parte de toda la sociedad de lo ocurrido y de la necesidad de aprovechar la oportunidad de la paz. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, pp. 6-7)

Doble rol de la participación plantean estos dos párrafos: de un lado, como herramienta para la construcción de la paz; de otro, como factor de construcción de una cultura del respeto, la reconciliación y la convivencia, en la medida en que posibilita el acceso a la verdad y el reconocimiento de lo ocurrido durante el conflicto. En ese sentido, la participación recorre todo el acuerdo, aunque su punto 2 se refiere de manera específica a la participación política y ciudadana. Son 114 las tareas identificadas por el Observatorio de la Participación en la Implementación del Acuerdo Final (Opiaf)²¹, distribuidas en todos los puntos del acuerdo, es decir el 20 % del total de acciones acordadas por las partes.

El acuerdo significó una reconsideración de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), no solo en términos financieros, sino de las prioridades de acción del



²¹ El Opiaf es una iniciativa liderada por Foro Nacional por Colombia y la Corporación Viva la Ciudadanía para hacer seguimiento a la implementación de las tareas participativas que contiene el Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC. A fines de 2018 emitió su informe cero (Opiaf, 2018).

Gobierno y, en consecuencia, de los diseños institucionales para la implementación su implementación. Más aún, implica una reforma de la ley orgánica de planeación (Ley 152 de 1994) que facilite la articulación del acuerdo con los planes nacionales, departamentales y municipales de desarrollo en los próximos años y, sobre todo, para dar más fuerza a los dispositivos de participación ciudadana, en particular los Consejos de Planeación. A pesar de la insistencia de varias organizaciones y plataformas de la sociedad civil sobre la necesidad de esa reforma, el gobierno de Santos fue refractario a esa propuesta y, aunque alcanzó a radicar un proyecto sobre la materia en el Congreso, lo retiró sin que tuviera trámite y no volvió a mencionar el tema. Otra tarea pendiente.

De los planes a las políticas y a las acciones concretas

Los planes de desarrollo tienen bastante de retórica, construida siempre con base en buenos propósitos y lenguajes que cautiven al público, especialmente cuando se trata de asuntos con una fuerte carga simbólica y política, como el de la participación ciudadana. Su traducción a la práctica no necesariamente hace tránsito fácil, sobre todo si ello implica –como puede ser el caso de la participación– la generación de contrapoderes sociales que pongan en tela de juicio las bases del proyecto político sobre el cual son construidos. Por eso es importante examinar cómo los planes conducen a la formulación de políticas públicas y al diseño de acciones concretas (programas y proyectos) que tengan un efecto palpable sobre la vida de la gente.

Los autores de la Ley Estatutaria de Participación entendieron perfectamente la necesidad de ese tránsito a las políticas de participación y, por ello, incluyeron en el artículo 2 de la norma la referencia a la política pública de participación:

Artículo 2. De la política pública de participación democrática. Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia. Las discusiones que se realicen para la formulación de la política pública de participación democrática deberán realizarse en escenarios presenciales o a través de medios electrónicos, cuando sea posible, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

¿Ha cumplido el Gobierno nacional ese deber? La respuesta no puede ser definitiva, pues el plan de desarrollo del segundo mandato del presidente Santos fue formulado en 2014 y aprobado en 2015, antes de que fuese sancionada la Ley 1757²². No obstante, como se señaló en la sección anterior, en los planes de desarrollo de Uribe y Santos hubo menciones específicas al tema y, más aún, una propuesta estratégica para su manejo. Lo que no hubo en esos dieciséis años fue la aprobación de un documento de política que sentara las bases y los criterios de actuación de las diferentes entidades nacionales en la materia.

Dos décadas antes de que fuera aprobada la ley, el Consejo de Política Económica y Social aprobó el Documento Conpes 2779 de 1995, que puede ser considerado como un importante hito en la formulación de políticas para la promoción de la participación ciudadana en Colombia. El documento, aprobado en medio del entusiasmo generado por la apertura de canales de participación desde los años ochenta y, sobre todo, después de la expedición de la Carta Política de 1991, propuso varias estrategias para promover la intervención ciudadana en la gestión pública y fortalecer la institucionalidad y los actores de la participación: difusión de los espacios de participación en la ciudadanía y sus organizaciones; oferta pública de información para la participación; desarrollo de capacidades para intervenir en los escenarios creados; oferta de programas a cargo de las entidades del Gobierno para consolidar los espacios de participación; fortalecimiento de organizaciones civiles; promoción y desarrollo del control social; creación del Comité Interinstitucional de Participación (CIP) como estructura para hacer seguimiento y evaluación de la participación y el desarrollo de la sociedad civil.

Según Velásquez y González (2003),

[...] la mayor crítica que puede hacerse al documento es que no incluyó directrices concretas para su ejecución, más allá del enunciado de los instrumentos. Las entidades nacionales en su gran mayoría lo desconocieron y cada una siguió trabajando por su propia cuenta, sin atenerse a las orientaciones de la política. Así, las ejecutorias fueron pocas. (p. 118)

Ese planteamiento, hecho hace más de quince años sigue siendo válido hoy día.



²² Otra cosa habría que decir de los planes de desarrollo departamentales, distritales y municipales, pues la última cohorte fue aprobada en 2016, meses después de que fuera sancionada la ley. En el capítulo sobre la participación en municipios y departamentos se abordará de nuevo la cuestión.

Años después, en 2010, se aprobó un Documento Conpes sobre rendición de cuentas (Documento 3654, del 11 de abril de 2010), con el objetivo de

[...] consolidar la rendición de cuentas del ejecutivo como un proceso permanente que comprenda tanto la oferta de información clara y comprensible como espacios institucionalizados de explicación y justificación de las decisiones, acciones y resultados en el ciclo de la gestión pública (planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación); igualmente la política busca aumentar sustancialmente el número de ciudadanos y organizaciones que hacen parte de ejercicios de rendición de cuentas. (pp. 49-50)

El documento amplía la noción de *rendición de cuentas* como un proceso permanente, informado, interactivo y explicativo que espera generar una cultura de transparencia entre los funcionarios públicos y producir un nuevo tipo de relación con la ciudadanía, basada en la confianza y el conocimiento que esta puede adquirir sobre la estructura del Estado. En últimas, se busca que

[...] los ciudadanos confíen cada vez más en la democracia como sistema de gobierno, que aumente la legitimidad de las instituciones públicas, que las administraciones públicas conozcan permanentemente las verdaderas necesidades y preferencias de la ciudadanía, desarrollando y ejecutando así políticas públicas eficaces y eficientes, y que se construya y fortalezca día tras día el Estado Social de Derecho gracias al amplio, consistente y permanente ejercicio ciudadano de sus deberes y derechos (p. 51).

El documento propone un conjunto de objetivos específicos y acciones asociadas a cada uno de ellos. En particular, mejorar los atributos de la información que se entrega a los ciudadanos, fomentar el diálogo y la retroalimentación entre la rama ejecutiva y los ciudadanos; y generar incentivos para que las entidades públicas rindan cuentas y para que los ciudadanos pidan cuentas.

Esta política representó un salto cualitativo en el enfoque sobre el tema, especialmente por las innovaciones que introdujo en la noción de rendición de cuentas como un proceso interactivo, de doble vía, que supone entrega previa de información a la ciudadanía y diálogo entre las autoridades públicas y la población. Además, es claro en señalar la estrecha relación entre rendición de cuentas y petición de estas, y sugerir la

necesidad de crear incentivos para ambas. Es una perspectiva novedosa que supera la noción de rendición de cuentas a través de audiencias públicas en las que hay comunicación de una sola vía (de las entidades hacia la ciudadanía) sin posibilidad de interacción ni de explicación sobre las decisiones tomadas en materia de política pública y las consecuentes acciones realizadas. Esa fue la razón para que durante la discusión de la Ley 1757 se tomara este documento como referente para la redacción del articulado sobre la rendición de cuentas, uno de los más novedosos de la ley.

Por la misma época, en el ocaso del gobierno del presidente Uribe, se alcanzó a mencionar por parte de funcionarios del DNP la intención de elaborar un nuevo documento CONPES de participación, iniciativa que surgió en el mismo momento en que se propuso la reforma de la ley de participación y unos pocos meses antes de la apertura de negociaciones del Gobierno con las FARC en La Habana, cuya agenda incluía un punto sobre participación política y ciudadana. Es probable que esa doble circunstancia haya echado por tierra la idea de formular un nuevo Documento Conpes de participación, tarea que fue aplazada hasta nueva orden. Nunca se retomó por parte de las autoridades competentes (Ministerio del Interior y DNP).

La producción de documentos de política de participación ha sido entonces escasa. Ello no significa que las entidades del Estado en el nivel central no hayan ejecutado políticas en ese campo. Como se mostrará enseguida, han llevado a cabo acciones que en su conjunto pueden ser consideradas como políticas, así no hayan sido diseñadas como tales o no estén soportadas por documentos de largo alcance que contengan apuestas estratégicas y líneas de acción coherentes. Son políticas de carácter general, sectorial o territorial que comprenden acciones de promoción de la participación, así no sigan alguna directriz única emanada del ente encargado de la orientación de la participación, es decir, del Ministerio del Interior. Aquí, el Estado se ubica en otro plano, el de las acciones (programas y proyectos) en favor de la participación. A continuación, se mencionan algunas de esas realizaciones, identificadas a partir del estudio de documentos entregados a Foro por varias entidades estatales del orden nacional²³.



²³ Foro llevó a cabo un barrido de las entidades nacionales que eventualmente tendrían alguna relación con la promoción de participación o con la ejecución de programas que involucraron en algún grado a diferentes sectores sociales en calidad de sujetos participativos, no tanto de beneficiarios. A esas entidades solicitó documentación al respecto. La respuesta no fue la deseada, pero el material recogido (más de 500 documentos) permitió identificar 123 que sirvieron de base para ejemplificar algunas tendencias relevantes de la acción del Estado en favor de la participación ciudadana. No es este un análisis exhaustivo ni representativo, pero permite entender los campos principales de actuación y el tipo de acciones más frecuentes para promover la participación ciudadana.

Las acciones pueden clasificarse en varias categorías: unas son de carácter general, es decir, apuntan a fortalecer la participación en diferentes aspectos, sin que estén orientadas a un tema específico o a una población o territorio en particular. Una segunda categoría es la de fortalecimiento de las organizaciones, sus líderes y, en general, las comunidades para que intervengan de manera calificada y efectiva en el escenario público e incidan en las decisiones que afectan sus vidas. La tercera categoría tiene que ver con acciones encaminadas a la formulación de políticas públicas en campos de competencia de las diferentes entidades del Estado y, principalmente, del ejecutivo. Una cuarta categoría agrupa programas y proyectos en caminados a promover el control social a la gestión pública, mientras una quinta se refiere a iniciativas de participación impulsadas por entidades del Estado, orientadas a vincular a la ciudadanía a acciones concretas de diálogo, deliberación e incidencia en asuntos públicos. Por último, está la oferta de información, rendición de cuentas y transparencia, como una categoría de programas gubernamentales con identidad propia.

Los programas de carácter general pueden ser catalogados como macroprogramas, pues desarrollan actividades de alcance nacional con la intención de fortalecer las bases y las condiciones para el ejercicio de una participación ciudadana efectiva. El cuadro 4.1 muestra algunos ejemplos de programas y proyectos que agrupa esta categoría.

CUADRO 4.1
EJEMPLOS DE ACCIONES GENERALES DE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

AÑO	ENTIDAD	ACCIÓN
2016	Ministerio del Interior	Difusión y aplicación de la Ley 1757 de 2015
2016	Ministerio del Interior	Banco de Iniciativas de participación para el fortalecimiento de la democracia participativa
2010	Ministerio de las TIC	Urna de Cristal
2012	Función Pública	Modelo Integrado e Planeación y Gestión (MIPG)
2017-18	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Implementación de estrategias de la política nacional de educación ambiental y participación hacia la gobernanza ambiental en Colombia
2016	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Consulta ciudadana sobre la arquitectura institucional de la participación para la implementación del Acuerdo Final

FUENTE: elaboración propia con base en la información de las entidades.

En los últimos quince años estas acciones tuvieron como principal impulsor al Ministerio del Interior. Asumiendo, sobre todo en años recientes, su papel como cabeza del sector, llevó a cabo un par de iniciativas relevantes: de un lado, la difusión y aplicación de la ley 1757 de 2015. Este fue un esfuerzo de gran envergadura, realizado en 2016, que incluyó la presentación de la ley en talleres multiactor de pedagogía legislativa, realizados en varias regiones del país; la formación de funcionarios del Ministerio en temas de democracia y participación ciudadana (formación para la asistencia técnica territorial); el diseño y ejecución de una amplia campaña masiva de comunicación dirigida la ciudadanía no organizada con mensajes sobre la importancia de la ley y sus contenidos (cartilla, videos, mensajes a través de redes sociales y medios masivos y comunitarios de comunicación, afiches, plegables, infografías); la publicación de una cartilla informativa de fácil uso que resume el contenido de la Ley; la formación a los integrantes del Consejo Nacional de Participación; el diseño del Sistema Nacional de Participación; el desarrollo de la Semana de la Participación, tal y como está estipulado en la norma, y la entrega de los premios que la ley creó a manera de incentivos para promover la participación de grupos y organizaciones sociales en diferentes ámbitos de la vida colectiva y para premiar a las autoridades públicas que impulsan experiencias de participación en sus territorios. A través de este ejercicio múltiple, el Ministerio contó con herramientas de información, difusión y formación que le permitieron realizar una primera ronda informativa y de pedagogía sobre la importancia, los contenidos y el alcance de la ley²⁴.

La segunda acción desarrollada por el Ministerio, a través de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, es el Banco de Iniciativas de participación para el fortalecimiento de la democracia participativa, creado en 2016. El Banco busca fortalecer técnica y financieramente a las organizaciones sociales en la formulación de iniciativas de participación originadas en su seno. A noviembre de 2017, habían sido aprobadas 678 iniciativas de participación provenientes de todas las regiones del país. La iniciativa busca, además, trabajar en el autorreconocimiento de las organizaciones sociales como sujetos de transformación social, desarrollo y paz.



²⁴ A pesar de este esfuerzo, el conocimiento de la ley por parte de la ciudadanía es muy bajo, como lo señala la encuesta sobre participación ciudadana realizada por Foro en 2018: solamente un 5,1 % de los encuestados declaró tener conocimiento de la ley, mayor entre quienes tienen más alto nivel educativo y/o pertenecen a estratos altos de la población, y entre quienes se declaran como líderes (11,8 %) y activistas (21,3 %). Menos de la mitad (41,6 %) de los que declararon conocer la ley pudieron enunciar uno o más contenidos de la ley. Entre los temas mencionados se destacan en orden de frecuencia los mecanismos de participación, la rendición de cuentas, el control social, el voto, la promoción de la participación y la revocatoria del mandato.

Otro programa de carácter general, esta vez impulsado por el Ministerio de las Tecnologías de Información y Comunicación, es la Urna de Cristal. Como lo señala su sitio web, la Urna es una iniciativa para promover la participación ciudadana en medios digitales y la transparencia gubernamental. Fue lanzada en 2010 como una plataforma multicanal que integra medios de comunicación tradicionales con medios digitales (redes sociales, mensajes de texto, sitio web) para conocer la opinión de la ciudadanía sobre varios temas y mejorar de esa manera su relación con los asuntos públicos. Es también un canal informativo sobre los programas del Gobierno, su avance y sus resultados, y de interacción sobre la gestión estatal y las políticas públicas. Aunque la Urna habla de que es un medio de incidencia, lo más exacto sería decir que es un canal de información y de acopio de opiniones y propuestas ciudadanas sobre temas específicos de la gestión estatal. Un componente de este programa es la estrategia “Fuerza de tarea digital” que busca articular las entidades estatales para llegar a los ciudadanos con un lenguaje simple e incluyente. Es una herramienta de acercamiento de las entidades públicas a la ciudadanía. El programa representa, sin duda, una nueva forma de relacionarse con el Gobierno que reduce distancias geográficas y permite crear comunidades de opinión en torno a aspectos específicos de la vida del país que pasan por la gestión gubernamental.

El Departamento Administrativo de la Función Pública también desarrolló un programa dentro de esta categoría, que se inspira en el rol de esa entidad como fuente de orientaciones sobre la manera como las diferentes entidades gubernamentales se relacionan con los ciudadanos (entrevista a alto funcionario del Departamento de la Función Pública). La premisa es que la ciudadanía puede acercarse al Estado de distintas maneras: hay quienes buscan acceder a información pública, para lo cual la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (1712 de 2014) se convierte en referente obligado. Otros acuden a las entidades gubernamentales para realizar trámites y obtener un servicio del Estado, lo que implica de parte de las entidades una política de trato digno. Están también quienes exigen cuentas y ponen quejas y reclamos, lo que obliga a los ejercicios de rendición de cuentas definidos como obligatorios por la Ley 1757. Finalmente, está el segmento de la población que desea participar y contribuir a las decisiones públicas, para lo cual existe la oferta estatal de participación a través de dispositivos institucionales. La idea de Función Pública es que las entidades se apropien de ese modelo de relación del ciudadano con el Estado para fortalecer lo que podría llamarse el “círculo virtuoso de la participación”, es decir, la participación en los diferentes momentos del ciclo de la gestión pública (diagnóstico, planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación).

El instrumento creado por Función Pública ha sido el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), que incluye aspectos misionales y de apoyo, e incorpora la participación como componente transversal. Ese modelo ha sido puesto al servicio de 196 entidades nacionales, pero solamente 57 (29 %) lo han aplicado. Según Función Pública (entrevista a alto funcionario del Departamento de la Función Pública), hay entidades que no saben cómo promover la participación o que desarrollan actividades sin ser conscientes de que lo que hacen es participación. A ello se suma que no hay un lenguaje común, no existe personal suficiente para sacar adelante la iniciativa y, sobre todo, no existe plena conciencia entre muchos funcionarios sobre la importancia de la participación en la gestión pública. Para muchos de ellos, basta con que la acción del Gobierno tenga una base técnica para que sea legítima. En esa medida, no es necesario consultar a la población.

Por último, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) llevó a cabo, con el apoyo de varias ONG, un proceso de consulta ciudadana para el diseño de la arquitectura institucional relacionada con la implementación del Acuerdo Final en materia de participación ciudadana. La consulta se llevó a cabo en diferentes regiones del país y trabajó cinco temas: i) arquitectura institucional para la participación; ii) control social y rendición de cuentas; iii) planeación participativa; iv) presupuestos participativos; y v) participación para la reconciliación y la convivencia. El ejercicio se llevó a cabo a través de diez mesas territoriales y cinco mesas temáticas, más una mesa nacional que recogió todo el material y lo procesó para presentar recomendaciones al Gobierno nacional. Las ONG sirvieron de facilitadoras del proceso y recogieron las propuestas de diferentes grupos ciudadanos en las regiones del país, sin añadir fórmulas propias. Esas recomendaciones fueron recibidas por el Gobierno, pero no existe información acerca de que hayan sido implementadas posteriormente.

La segunda categoría de acciones gubernamentales es la de fortalecimiento de la ciudadanía para su incidencia en las decisiones públicas. El cuadro 4.2 presenta algunos ejemplos. Esta es la categoría que probablemente reúne el mayor número de programas y proyectos estatales, producto de la constatación por parte de las entidades estatales de notorias debilidades de la ciudadanía para incidir en los asuntos públicos. La mayoría se concentran en la formación de líderes de organizaciones y de ciudadanía en general.

El Ministerio del Interior desarrolla el Programa “Escuela de Liderazgo y Participación Ciudadana” (Ministerio del Interior, s.f.), diseñado como parte de la política de participación. Busca formar líderes y lideresas que contribuyan a una gestión pública democrática, a través de su acción como individuos y como parte de organizaciones

y redes sociales. La Escuela da a conocer los diferentes dispositivos de participación e insta a los líderes a que desarrollen una ciudadanía activa que les permita intervenir en el escenario público. La Escuela se inició en 2013-2014 con el Diplomado “Construyendo Acciones para la Democracia”, realizado en alianza con la ESAP, la MOE y la Fundación Foro Nacional por Colombia. El diplomado incluyó módulos sobre temas básicos de formación ciudadana, como cultura para la paz y la convivencia, fundamentos conceptuales, sistema político-electoral, participación y gestión pública. Cubrió tres cohortes con una participación total de más de cuatro mil líderes y lideresas que asistieron a las diferentes sesiones.

CUADRO 4.2
EJEMPLOS DE ACCIONES DE FORTALECIMIENTO DE LA CIUDADANÍA

AÑO	ENTIDAD	ACCIÓN
2013 -	Ministerio del Interior	Escuela de Liderazgo y Participación Ciudadana
2010-18	Ministerio del Interior	Proyectos de apoyo a las organizaciones de pueblos y comunidades étnicas
2010-11	Ministerio del Interior	Mejoramiento, asistencia técnica y apoyo al programa nacional de centros de convivencia ciudadana
2016-18	Ministerio del Interior	Fortalecimiento organizacional de las entidades religiosas y las organizaciones basadas en la fe como actores sociales trascendentes en el marco de la Ley 133 de 1994
2017-18	Ministerio del Interior	Fortalecimiento de las organizaciones sociales, comunales y comunitarias a nivel nacional
2018	Ministerio del Interior	Fortalecimiento de la participación de las comunidades indígenas y rom en la formulación del plan nacional de desarrollo por medio de la consulta previa nacional
2016	Ministerio del Interior	Lineamientos sobre presupuesto participativo
2010-17	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Fortalecimiento de la participación juvenil en la gestión ambiental, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales a nivel nacional
2010	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Asistencia para el fortalecimiento de los procesos de educación ambiental y participación social en el sistema nacional ambiental del país

**CUADRO 4.2
CONTINUACIÓN**

AÑO	ENTIDAD	ACCIÓN
2017	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Fortalecimiento de la participación de las comunidades étnicas y poblacionales en la gestión ambiental
2016	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Asistencia técnica a los actores claves de la GIRH en la implementación de acciones priorizadas en el plan estratégico del programa de cultura, participación y transformación de conflictos
2014 y 2016	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Fortalecimiento de la participación de público general en medidas de adaptación y mitigación
Desde 2003	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Desarrollo de una estrategia transicional orientada al fortalecimiento de la Educación Ambiental y la Participación en los Actores SINA
2015-18	Ministerio de Salud y Protección Social	Fortalecimiento de la participación y el control social en el sector salud
2017	Ministerio de Salud y Protección Social	Programa único de especialización en salud familiar y comunitaria
2014	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Fondo de Gobernanza Campesina
2018	Ministerio de Educación Nacional	Fondo Concursable para el desarrollo de competencias ciudadanas
2014	Unidad para las Víctimas	Cursos virtuales de formación PARTICIPAZ
2018	Procuraduría General de la Nación	Desarrollo de una estrategia de formación-acción en veedurías ciudadanas con enfoque de corresponsabilidad, cambio cultural y cultura de la legalidad
2015-16	Departamento para la Prosperidad Social	Fortalecimiento de capacidades regionales y locales para la construcción colectiva de condiciones de desarrollo y paz

FUENTE: elaboración propia con base en la información de las entidades.

Durante el segundo semestre de 2015, la Escuela, que está a cargo de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, realizó como aporte a la construcción de la paz el proyecto “Promoción de una cultura de paz y de una comunicación asertiva para la resolución de conflictos” en quince municipios del país

(Apartadó, Turbo, Chigorodó, Ocaña, Abrego, La Playa, Corinto, Santander de Quilichao, Miranda, Campoalegre, Rivera, Doncello, Florencia, Hobo y Tumaco) (Ministerio del Interior, s.f.).

El Ministerio dedicó en los últimos ocho años importantes esfuerzos y recursos a proyectos de apoyo y fortalecimiento de las organizaciones de pueblos y comunidades étnicas para su fortalecimiento organizativo e institucional, el ejercicio del Gobierno propio y la realización de actividades de planeación. Otros sectores sociales, como las ligas de consumidores, las entidades religiosas y las organizaciones basadas en la fe, las organizaciones sociales, comunales y comunitarias a nivel nacional fueron también beneficiarios de la acción gubernamental.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha sido muy activo en los últimos años en la ejecución de proyectos en la línea de fortalecimiento de actores para la participación (jóvenes, pueblos y comunidades étnicas, grupos comunitarios, gremios, tomadores de decisiones, empresa privada, ONG, gestores y planificadores), buscando generar una cultura ambiental y convertirlos en sujetos activos a través de la participación en el manejo y protección de los recursos naturales. Otros Ministerios, como el de Salud y Protección Social, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Educación, y entidades como la Unidad para las Víctimas, la Procuraduría General de la Nación y el Departamento para la Prosperidad Social, desarrollaron acciones en la misma línea de fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunidades para el ejercicio de la participación ciudadana.

La tercera categoría de acciones gubernamentales para la promoción de la participación reúne los proyectos orientados a vincular a sectores sociales específicos en la formulación de políticas públicas. Aunque esta es una práctica más corriente en los municipios y departamentos, también ha tenido desarrollos en el nivel nacional para la definición de distinto tipo de macropolíticas, hecho importante pues es uno de los ámbitos donde se puede observar el grado de incidencia de la ciudadanía en macrodecisiones que afectan sus vidas. El cuadro 4.3 contiene algunos ejemplos de estas acciones.

Por ejemplo, el Ministerio del Interior fue activo en la vinculación de ciudadanos y líderes de organizaciones a la formulación de la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización, bajo el liderazgo del Consejo Nacional de Paz y Reconciliación. La Presidencia de la República expidió la Directiva 01 de 2018, en la que invita a la ciudadanía a participar en la formulación de la política y a las autoridades nacionales y territoriales a brindar el apoyo necesario al Consejo Nacional y a los Consejos Departamentales y Municipales de Paz y Reconciliación en la tarea de formulación de dicha política.

CUADRO 4.3
EJEMPLOS DE ACCIONES PARA LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

AÑO	ENTIDAD	ACCIÓN
2016	Ministerio del Interior	Formulación participativa de una política de derechos humanos para las mujeres
2018	Ministerio del Interior	Formulación de la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización
2013	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	Formulación de la política pública de Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario
2011	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Construcción de Agendas Ambientales nacionales y regionales con organizaciones de la sociedad civil, grupos étnicos y comunidades locales
2013	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Formulación de planes de manejo con participación de poblaciones indígenas en ecosistemas de humedal
2012	Ministerio del Trabajo	Diagnósticos participativos en varias regiones del país para formular los planes locales de empleo

FUENTE: elaboración propia con base en la información de las entidades.

En 2013, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos promovió un amplio proceso de participación para la formulación de la política de Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. La Consejería consideró la importancia de las iniciativas ciudadanas en defensa de sus derechos como medio para avanzar en la implementación de estrategias de no discriminación, de prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes y de generación de condiciones de igualdad para el goce de los derechos.

Por su parte, el Ministerio de Ambiente llevó a cabo en 2011 un proyecto de construcción de Agendas Ambientales nacionales y regionales con organizaciones de la sociedad civil, grupos étnicos y comunidades locales, y promovió la formulación de planes de manejo con participación de poblaciones indígenas en ecosistemas de humedal (2013). En 2012, el Ministerio del Trabajo llevó a cabo diagnósticos participativos en varias regiones del país para formular los planes locales de empleo, y en 2018 el Ministerio de Educación elaboró documentos de política concertados con los grupos étnicos.

La cuarta categoría de acciones de entidades nacionales en favor de la participación se refiere al fortalecimiento de actores para el control social a la gestión pública. En el capítulo 3 se mostró que ese campo de intervención es uno de los más conocidos por la ciudadanía y también uno de los que más se ha desarrollado desde el punto de vista del marco normativo (Ley 142 de 1994, Ley 850 de 2003, sobre veedurías ciudadanas, y ley 1757, sobre participación), del número de iniciativas emprendidas, de los aspectos de la gestión pública monitoreados y de los actores comprometidos con esa labor. Por eso, las entidades nacionales han orientado un importante cúmulo de esfuerzos al desarrollo de la vigilancia ciudadana de la gestión pública y sus resultados. El cuadro 4.4 presenta algunos ejemplos de las acciones realizadas en este ámbito.

CUADRO 4.4
EJEMPLOS DE ACCIONES PARA LA PROMOCIÓN DEL CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA

AÑO	ENTIDAD	ACCIÓN
Desde 2002	Contraloría General de la República	Sistemas de información para el monitoreo a la contratación estatal
Desde 2000	Contraloría General de la República	Desarrollo de estrategias regionales para promover el control fiscal participativo
S.I.	Contraloría General de la República	Fortalecimiento de capacidades ciudadanas para el monitoreo a la gestión pública
2016	Departamento Nacional de Planeación	Auditorías Ciudadanas
2015-18	Ministerio de Salud y Protección Social	Fortalecimiento a la participación y el control social en el sector salud
2018	Procuraduría General de la Nación	Participación ciudadana como eje central para el control social a la gestión pública en el posconflicto
2014-15	Función Pública	Formación de multiplicadores en control social
2015-17	Ministerio de las TIC	Optimización de acciones de promoción de la participación y el control social
2010	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Acompañamiento a las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) para promover la participación y el control social a la gestión pública

FUENTE: elaboración propia con base en la información de las entidades.

Sin duda, entre las entidades estatales la Contraloría General de la República ha sido la abanderada del tema. Desde 2002, ha puesto a disposición del público sistemas de información para el monitoreo a la contratación estatal. Cabe además destacar su trabajo en años recientes sobre el desarrollo de estrategias regionales para promover el control fiscal participativo, en articulación con la agenda del plan nacional de desarrollo. Ha llevado a cabo varios procesos formativos para el control fiscal participativo, enfocados hacia el fortalecimiento de capacidades ciudadanas para el monitoreo a la gestión pública, especialmente en aspectos fiscales²⁵.

Un proyecto de gran potencial en este campo es el de auditorías ciudadanas, iniciado por el DNP en 2016. La idea de este proyecto es que las comunidades beneficiarias hagan seguimiento a los proyectos de inversión de regalías de manera autónoma, calificada y sostenible, y que las entidades del Estado se coordinen para favorecer el ejercicio de este derecho. El proyecto desarrolló en 2018 una serie de ejercicios piloto en varios municipios del país y ha tenido una gran receptividad entre quienes participaron esas experiencias²⁶.

Otras entidades como el Ministerio de Salud, la Procuraduría General de la Nación, Función Pública y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación han adelantado acciones en la misma línea, lo mismo que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Este último llevó a cabo en 2010 una acción de carácter diferente, pero relacionada con este campo de acción, mediante la cual brindó acompañamiento a las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) para promover la participación y el control social a la gestión pública.

Otra categoría, la de impulso a programas de diferentes entidades en cuya ejecución se involucra a la ciudadanía, incluye una variada gama de iniciativas que tocan diferentes frentes de la vida nacional y local que interesan al conjunto de la sociedad o a grupos específicos de la población. La mayoría de las 296 entidades del Estado a nivel nacional seguramente han desarrollado un buen número de proyectos de esta naturaleza, que sería imposible abordar de manera exhaustiva. No obstante, el cuadro 4.5 menciona algunas para dar una idea del espectro del trabajo en ese campo realizado por las agencias estatales del orden nacional.

Varios ministerios han desarrollado iniciativas en esa dirección. El de Salud y Protección Social ha venido promoviendo una Política de Participación Social en Salud (PPSS)



²⁵ Ver la *Guía de Control Fiscal Participativo*, elaborada por la Contraloría en 2015.

²⁶ Se espera que el nuevo gobierno brinde su apoyo a esta iniciativa que, además, puede contribuir a la lucha contra la corrupción.

y un programa de Rehabilitación Basado en Comunidad (RBC), dirigido a población con discapacidad, que busca

“la rehabilitación, la igualdad de oportunidades y la integración social de todas las personas con discapacidad. La RBC se aplica gracias al esfuerzo conjunto de las propias personas con discapacidad, de sus familias, organizaciones y comunidades, y de los pertinentes servicios gubernamentales y no gubernamentales en salud, educación, trabajo, social, y otros” (Ministerio de Salud y Protección Social, s.f.).

El Ministerio de Minas y Energía, a través de su Oficina de Gestión Social y Ambiental, desarrolló en 2017-2018 un programa de relacionamiento con la comunidad, encaminado a abrir espacios de diálogo con la población en zonas de explotación de recursos naturales, conocer sus inquietudes y prevenir conflicto en torno a la actividad extractiva. El proyecto fue ejecutado a manera de piloto en más de 50 municipios del país. Por su parte, el Ministerio de Educación ha invertido recursos en los últimos seis años para la realización del Foro Educativo Nacional, uno de los dispositivos de participación más importantes en ese sector, y ha desarrollado campañas para motivar la participación de los estudiantes en distintos niveles.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tuvo una actividad notable en este tipo de proyectos: uno, orientado a los jóvenes, sobre fortalecimiento de su participación en la gestión ambiental y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales a nivel nacional. Otros proyectos que contienen un componente investigativo han sido los de promoción de espacios académicos para crear o fortalecer seis observatorios de participación y educación ambiental en todo el país; el de evaluación ex post de procesos de consulta previa y el de sistematización y difusión de experiencias de participación en la gestión ambiental. En 2012 desarrolló el proyecto de apoyo a la creación y operación de los espacios de consulta y participación con las comunidades locales en el marco de los arreglos institucionales REDD+. Además, elaboró en 2013 el Manual de Gestión Integral del Recurso Hídrico incluyendo el componente de participación de comunidades indígenas. Ese mismo año, hasta 2017, impulsó la implementación de procesos de integración y coordinación de diferentes mecanismos y espacios de participación en el manejo costero, marino e insular a nivel internacional, nacional, regional y local. Además, consolidó alianzas estratégicas orientadas a la sostenibilidad de la educación ambiental y la participación en los ámbitos nacional y territorial. Por último, desarrolló una estrategia

CUADRO 4.5
EJEMPLOS DE ACCIONES DE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN PROYECTOS

AÑO	ENTIDAD	ACCIÓN
2017	Ministerio de Salud y Protección Social	Política de Participación Social en Salud (PPSS)
2003-	Ministerio de Salud y Protección Social	Estrategia Rehabilitación Basada en Comunidad (RBC)
2001-10	Ministerio de Cultura	Plan Nacional de Cultura 2001-2010
2004	Ministerio de Cultura	Programa de vigías del Patrimonio
2017-18	Ministerio de Minas y Energía	Programa de relacionamiento territorial
2010	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Fortalecimiento de la participación de los jóvenes en la gestión ambiental y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales a nivel nacional
2010	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Promoción de espacios académicos para crear o fortalecer seis observatorios de participación y educación ambiental en todo el país
2011	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Evaluación ex post de procesos de consulta previa
2011	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Sistematización y difusión de experiencias de participación en la gestión ambiental
2012	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Apoyo a la creación y operación de los espacios de consulta y participación con las comunidades locales en el marco de los arreglos institucionales REDD+
2013	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Manual de Gestión Integral del Recurso Hídrico
2013-17	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Implementación de procesos de integración y coordinación de diferentes mecanismos y espacios de participación en el manejo costero, marino e insular a nivel internacional, nacional, regional y local
2015	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Alianzas estratégicas orientadas a la Sostenibilidad de la Educación Ambiental y la participación en los ámbitos Nacional y Territorial
2014-15	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Estrategia transicional orientada al fortalecimiento de la educación ambiental y la participación en los actores SINA

FUENTE: elaboración propia con base en la información de las entidades.

transicional orientada al fortalecimiento de la educación ambiental y la participación en los actores SINA (grupos étnicos, grupos comunitarios, tomadores de decisiones, gremios, empresa privada, ONG, y gestores y planificadores del tema en las instituciones de los diferentes sectores del desarrollo).

La última categoría de acciones del Estado central se refiere a la información y la rendición de cuentas. En este ámbito el Estado ha incrementado su acción a través de la creación de sistemas de información accesibles al ciudadano, especialmente luego de la expedición de la Ley 1712 sobre transparencia y acceso a la información pública. A pesar de que la ley no ha sido suficientemente difundida y no es de conocimiento generalizado, sí ha abierto nuevas posibilidades en la medida en que define el alcance de este derecho y el tipo de información a la que cualquier ciudadano puede acceder; además, especifica los sujetos obligados a brindarla, tanto públicos como privados. Así mismo, la aprobación del Documento Conpes sobre rendición de cuentas y la sanción de la Ley 1757 han generalizado las acciones de rendición de cuentas de parte de las entidades gubernamentales, así no se atengan en todos los casos a las características exigidas en términos de información previa, interacción entre autoridades y ciudadanía y explicación de decisiones y acciones realizadas por las primeras.

Según el *Índice transparencia nacional 2013-2014*, catorce entidades públicas del nivel nacional tenían un alto o muy alto riesgo de corrupción, entre las que se encuentran las dos Cámaras del Congreso (las de mayor riesgo), la Agencia Nacional de Contratación Pública, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Minería, el Instituto Nacional de Salud, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Trabajo, para citar algunos ejemplos (Transparencia por Colombia, 2015). Reducir esos riesgos pasa, sin duda, por la promoción de la participación ciudadana y por ejercicios de transparencia cada vez más sólidos de parte de las entidades estatales. Es lo que algunas de ellas han intentado. El cuadro 4.6 presenta algunos ejemplos de este tipo de acciones.

La mayoría de las entidades del Estado han fortalecido los canales de servicio al ciudadano para brindar información, atender sus solicitudes, recibir quejas y reclamos y establecer un contacto de doble dirección benéfico para ambas partes. Esa es una práctica cada vez más generalizada, propiciada, además, por acciones específicas de Función Pública²⁷. Esta entidad desarrolló en 2017 el proyecto “Mejorar o construir los



²⁷ Los programas de servicio al ciudadano, incluidos los sistemas de peticiones, quejas y reclamos (PQR) no son propiamente programas de participación, por lo menos en la acepción que utiliza este estudio. Son estrategias que buscan atender inquietudes y solicitudes de la gente y que pueden ayudar a mejorar

canales de comunicación para disponer la información a usuarios internos y externos” y formuló una serie de directrices para las entidades del Estado, orientadas a intensificar la participación ciudadana en la gestión, transparencia y acceso a la información, de manera que cuenten con políticas, lineamientos y estrategias de transparencia en su gestión.

CUADRO 4.6
EJEMPLOS DE ACCIONES EN MATERIA DE INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

AÑO	ENTIDAD	ACCIÓN
2017	Función Pública	Mejorar o construir los canales de comunicación para disponer la información a usuarios internos y externos
2013-	Ministerio de Minas y Energía	Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)
2011-	Secretaría de Transparencia	Alianza Gobierno Abierto Colombia
2017-18	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Presupuesto Abierto
2017-18	Ministerio de Justicia y Derecho	Estrategia de participación ciudadana y rendición de cuentas
2010-12	Departamento Nacional de Planeación	Fortalecimiento de la información pública, seguimiento y evaluación para la gestión por resultados en Colombia
2014	Departamento Nacional de Planeación	Mapa de Regalías

FUENTE: elaboración propia con base en la información de las entidades.

La Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por su sigla en inglés), liderada por el Ministerio de Minas y Energía, fue una de las más importantes apuestas del gobierno del presidente Santos en este ámbito, sobre todo por tratarse de un sector cuyo impulso ha generado desde hace una década un importante debate público. Esta es una iniciativa internacional a la que el Gobierno colombiano se sumó en 2013. Opera a través de un comité multiactor, en el que tienen asiento representantes del Gobierno, de



a confianza de esta última en las entidades del Estado. Son una primera puerta de entrada a procesos de relacionamiento entre los individuos y el Estado, que pueden repercutir posteriormente en dinámicas de participación.

las empresas del sector extractivo y de las organizaciones de la sociedad civil. Ese comité lidera la elaboración de informes nacionales, de acuerdo con el estándar definido por el Consejo Internacional de EITI, uno de cuyos contenidos es el cotejo de pagos (regalías e impuestos) que las empresas declaran hacer al Estado y los que el Estado informa que recibió. Los informes también hacen públicos los contratos y, según el estándar aprobado recientemente, deberán incluir variables ambientales y beneficiarios reales, entre otras cosas. Con base en los informes, el Consejo Internacional de EITI otorga al país la categoría de país cumplidor si considera que han llenado satisfactoriamente los parámetros establecidos en el estándar. Esta iniciativa ha sido provechosa para mostrar la información que antes no se conocía y generar un debate sobre el desarrollo del sector y los beneficios que eventualmente entrega al país y a sus diferentes regiones productoras. Ha sido también la oportunidad para el diálogo y la generación de confianza entre sectores con intereses disímiles, aunque aún no impacta la política pública de manejo del sector.

Este programa estuvo por momentos ligado al Programa de Gobierno Abierto (Open Government Partnership), al que Colombia también se sumó para abrir la información de diferentes entidades a la ciudadanía. El programa opera a través de la formulación participativa de planes de acción que incluyen metas específicas de apertura de datos al ciudadano en los diferentes frentes de la acción gubernamental. Colombia ha formulado tres planes de acción. Es una iniciativa no muy conocida, que no ha tenido suficiente difusión y que no cuenta con herramientas, como EITI, que obliguen al Gobierno a adquirir un compromiso más decidido con la apertura de datos a la ciudadanía.

Similar a estos dos proyectos, el Ministerio de Hacienda ha venido desarrollando en los dos últimos años un programa de apertura del Presupuesto General de la Nación, con el propósito de que grupos interesados de ciudadanos conozcan los detalles de este, y se informen sobre el movimiento de los recursos públicos, su asignación a los diferentes frentes de la gestión pública y su ejecución real por parte de las distintas entidades del Estado. Es un programa joven que puede tener un gran potencial, pues trabaja sobre un tema considerado tradicionalmente como exclusivo de un personal altamente técnico, cuya comprensión y manejo exigirían ciertas capacidades y experticias. Lo que busca este programa, que se realiza en varios países del mundo, es acercar el presupuesto público a las personas y grupos interesados y hacer una pedagogía encaminada a promover la deliberación en torno a la asignación de recursos en el nivel nacional.

El Ministerio de Justicia y Derecho comenzó a implementar en 2017 una estrategia de participación ciudadana y rendición de cuentas que busca abrir un escenario de diálogo con la ciudadanía para la gestión de la entidad mediante el fomento de intercambios

sociales con sentido crítico y participativo de la ciudadanía. Por su parte, Planeación Nacional puso en marcha entre 2010 y 2012 un proyecto de fortalecimiento de la información pública, seguimiento y evaluación para la gestión por resultados en Colombia. También construyó, con la asesoría del BID el Mapa de Regalías, una iniciativa de alto valor para quien desee monitorear el destino de las regalías en el país y conocer los proyectos en los cuales han sido invertidos esos recursos.

Lo que resulta de este barrido de información es que el Estado a nivel central y, en particular, un buen número de entidades gubernamentales han asumido entre sus funciones la de desarrollar políticas, programas y proyectos de promoción de la participación, asunto que no se ha quedado en declaraciones retóricas, sino que se ha traducido en acciones concretas que buscan vincular a ciudadanos y a diferentes grupos a la gestión de los asuntos públicos. Esto es algo que contrasta con lo ocurrido en los primeros quince años de vida de la institucionalidad participativa, cuando el Estado central “se hizo el de la vista gorda” ante su obligación de promover la participación y delegó en los gobiernos locales esa tarea. Hoy se han multiplicado exponencialmente las acciones del Estado central en materia de promoción de la participación, aspecto que sin duda ha contribuido a que la máxima constitucional de que la participación es un derecho y una función esencial del Estado no se convierta en letra muerta y adquiera vida en la cotidianidad de las personas y sus redes y organizaciones.

Podría decirse que muchos de esos proyectos son pequeñas acciones, de poco alcance y escaso impacto. Puede ser, aunque no contamos con información suficiente para decir si esa afirmación es verdadera o no. Lo cierto es que muestran que, sea por interés, por conveniencia o por el simple deseo de cumplir una exigencia de ley, el Estado ha asumido en los últimos quince años una responsabilidad que en un primer momento eludió. Y eso es, sin duda, un paso positivo hacia la construcción y el afianzamiento de la democracia participativa en el país.

Pero esa actuación tiene también una cara negativa: una mirada panorámica de los ejemplos de acciones desarrolladas por las agencias estatales en estos quince años, descritas en las páginas anteriores –aunque se trata de una pequeña muestra de lo ejecutado en ese periodo– indica un cierto nivel de dispersión en la actividad del Estado y, sobre todo, la falta de una conversación entre las entidades para aunar esfuerzos y recursos en favor de la participación. Sin duda, hay proyectos estratégicos y de potencial alto, como la difusión de la ley de participación, la iniciativa de transparencia de las industrias extractivas, la Urna de Cristal, el mapa de regalías, el Modelo Integrado de Planeación y gestión y el sistema de control fiscal participativo, para citar solamente unos pocos.

Esas iniciativas, sin embargo, no han sido el producto de una apuesta estratégica conjunta en el seno del Estado para impulsar la participación y multiplicar las experiencias ciudadanas en el escenario público. Han sido diseñadas por cada entidad sin articularse con otras, o sin tener una directriz única de la entidad cabeza del tema, es decir, del Ministerio del Interior. El Documento Conpes 2779 de 1995 creó el Comité Interinstitucional de Participación (CIP) como el escenario de coordinación dentro del Estado para diseñar la política de participación y dar coherencia a la acción pública en este campo. El Comité nunca operó y a nadie –incluidos el Ministerio del Interior y el Consejo Nacional de Participación– se le ha ocurrido convocarlo para coordinar acciones y hacer uso más eficiente de los recursos. Es *vox populi* que esta es una de las grandes falencias del Estado: sus agencias operan como islas, incluso desde el punto de vista técnico²⁸, obedeciendo menos a una idea de formulación y ejecución de políticas de Estado, y más a intereses políticos o a compromisos con segmentos del electorado o de los financiadores de las campañas políticas.

Entre los muchos factores que pueden estar incidiendo en esta acción dispersa y aislada del Estado de cara a la participación hay que mencionar uno que juega un importante papel: la ausencia de un lenguaje común o, por lo menos, de un código básico compartido entre las diferentes entidades sobre lo que significa la participación ciudadana (qué es, para qué sirve). Basta citar algunos ejemplos de enfoque encontrados en los documentos analizados para comprobar la mencionada ausencia. El Ministerio del Interior la define como “cada una de las acciones individuales o colectivas que, en el marco de la construcción y el derecho, emprenden las personas con el propósito de incidir en las decisiones políticas y administrativas, en la gestión y los resultados, y en la información y control de las realizaciones que despliegan organismos públicos o privados y que afectan de alguna manera la vida social, política, económica, cultural, ambiental de las personas y de las comunidades” (Ministerio del Interior, 2014). Dos ideas atraviesan esta noción: la de agencia individual o colectiva (ejercicio activo de la ciudadanía), y la de incidencia en decisiones públicas que afectan diferentes aspectos de la vida social. Es una definición inductiva, es decir que se construye con base en la observación de los hechos, de la experiencia, de lo que hacen las personas cuando entienden que participan.



²⁸ En efecto, la gestión pública en Colombia ha seguido un modelo eminentemente sectorial, en el que cada entidad se piensa a sí misma y no en su relación con otras entidades para la solución de problemas. Como señaló hace mucho tiempo Carlos Matus (2007), los problemas son realidades complejas y no pueden resolverse sectorialmente, sino de modo integral.

La noción de agencia es reiterada en la definición que propone el Ministerio de Salud y Protección Social, según la cual la participación es

[...] un proceso dinámico y permanente, en el cual la construcción del mismo se va dando en el paso a paso de su misma implementación, toda vez que se trata de construcción de confianza, asertividad de las partes, y el desarrollo de estrategias y herramientas que permitan el ejercicio cada vez más activo de los ciudadanos, de manera individual o representativa en los diferentes espacios de los desarrollos de la política en salud a cargo de la Dirección de Regulación. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016)

En este abordaje la participación es un proceso que se construye en la práctica y que va generando articulaciones y solidaridades para actuar en escenarios específicos. El componente de incidencia que aparece en la definición del Ministerio del Interior brilla aquí por su ausencia. Para el Ministerio de Salud la participación es un proceso con valor en sí mismo, sin un para qué determinado.

Esta noción, que parece ser la oficial del Ministerio de Salud, no es necesariamente compartida por otras dependencias del mismo Ministerio. Muestra de ello es que para la Oficina de Promoción Social, Grupo de Asistencia y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado del Ministerio de Salud y Protección Social la participación “es indispensable para el restablecimiento de la dignidad de las víctimas y de su calidad de ciudadanos en plena capacidad para el ejercicio del resto de sus derechos constitucionales. Es además una condición esencial para que la reparación sirva como herramienta transformadora de los fenómenos de exclusión política y social, especialmente aquellos derivados de las diferencias étnicas, curso de vida, de identidad de género y de orientación sexual” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017). Aunque está referida a un grupo social específico, el de las Víctimas, esta noción es bastante diferente a la anterior, pues el acento no está puesto en la idea de agencia, sino en la de sentido de la participación, su finalidad. Y en ese punto la definición introduce nuevos conceptos que no dejan de llamar la atención: el de dignidad de las víctimas y el de herramienta para garantizar otros derechos constitucionales. Si el Ministerio de Salud hiciera el ejercicio de juntar esas dos definiciones, podría construir un enfoque bien interesante de la participación como acción individual y colectiva para garantizar una vida digna de las personas.

Afín a estos planteamientos, la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto entiende la participación como algo

[...] fundamental para el ejercicio de la ciudadanía, la promoción y defensa de los derechos y la gestión y transformación de los conflictos sociales. A su vez, es un instrumento poderoso para validar el quehacer público, aportando elementos para una gestión transparente”.

Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto (2016).

Aparece con mayor nitidez la idea de la participación como medio para la promoción y la defensa de los derechos, pero surgen nuevas aristas: la participación es un instrumento de legitimación del quehacer público y, además, aporta a la transparencia de la gestión pública.

Otra cosa piensa Función Pública. Para esa entidad,

La participación ciudadana en la gestión pública se manifiesta en las distintas formas como los ciudadanos intervienen en las fases del ciclo de la gestión pública al interior de los procesos de toma de decisiones. Desde el diagnóstico y la planeación, hasta la ejecución, el seguimiento y la evaluación y control, los ciudadanos tienen el derecho de participar en la vida administrativa del país. (DAFP, 2016)

Es un concepto de corte procedimental, cuyo énfasis está puesto en los momentos en los cuales la ciudadanía puede intervenir a lo largo del ciclo de la gestión pública. Se insinúa de todos modos que la participación es un derecho, pero no se la mira como un medio para la consecución de un determinado fin (por ejemplo, adquirir otros derechos, prevenir los conflictos o incidir en las decisiones públicas).

La definición aportada por el Ministerio del Trabajo es más explícita en la idea de que la participación es un derecho. En la cartilla de formación para el plan local de empleo, plantea el Ministerio que la participación es el

[...] derecho que tienen todos los habitantes de un territorio a involucrarse en la gestión de sus intereses y el mejoramiento social y cultural de la sociedad. La participación compromete a los diferentes actores estratégicos, gremios, cámaras de comercio, grupos sociales, instituciones de educación, empresas y las administraciones a nivel departamental, regional y local. (Ministerio de Trabajo, 2012)

Además del carácter de derecho, esta noción sugiere un para qué (involucrarse en la gestión de sus intereses y el mejoramiento social y cultural de la sociedad) y quiénes son los sujetos que pueden y deben ejercer tal derecho.

La Defensoría del Pueblo posee también su propia definición. La participación es la

[...] acción referida a las necesidades y aspiraciones humanas y a la capacidad para concienciar esas necesidades y procurar soluciones. Por ello, el acto de participar no significa solamente tener parte en algo preconcebido, ser consultado sobre algo ya decidido, o estar presente en una actividad determinada; sino que significa intervenir desde la determinación y conciencia de las propias necesidades, hasta la valoración y selección de posibles soluciones. (Defensoría del Pueblo, 2005)

La noción abandona la idea de participación como derecho y se ubica más desde el paradigma de las necesidades, pero propone con claridad el sentido de esta: la determinación de las propias necesidades y la búsqueda y selección de soluciones.

Podría seguir la enumeración de otras definiciones, pero estas cinco son suficientes para mostrar que, si bien hay afinidades entre algunas de las mencionadas, son más las distancias que las separan que las similitudes que las aproximan. No hay, en otras palabras, un lenguaje común, aunque –no sobra decirlo– sí hay un avance con respecto a paradigmas que fueron dominantes en épocas anteriores, que miraban la participación desde un punto de vista exclusivamente formal y procedimental: la participación era, en efecto, concebida ante todo como un requisito de ley por cumplir, y más que un derecho a una forma de actuar en lo público, como un procedimiento, una metodología, de la gestión pública. Un ejercicio interesante que podría liderar el Ministerio del Interior, como orientador de la política pública de participación, sería convocar a una reunión del CIP y construir, a partir de estas diferentes visiones, un enfoque común, con unos énfasis compartidos por las distintas entidades, así cada una de estas elabore su propia noción en función de sus campos de competencia y del tipo de poblaciones con las cuales trabaja. De esa forma el Estado destruiría la torre de babel que existe actualmente y llevaría a sus interlocutores en la sociedad un mensaje construido sobre bases comunes y no sobre enfoques poco convergentes.

LA FINANCIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

Sin recursos que la financien, la participación se convierte en un “saludo a la bandera”: buenas intenciones, pero pocas realizaciones, pues estas exigen tiempo y recurso humano de la sociedad y del Estado, así como medios para financiar las actividades. Ese fue uno de los puntos importantes de discusión durante la formulación de la ley 1757. Las organizaciones de la sociedad civil propusieron fijar en la norma un porcentaje mínimo de los gastos de inversión del Gobierno nacional y de las alcaldías y las gobernaciones destinado al fomento de la participación. Esa fórmula fue rechazada por el Gobierno, pues, a su juicio, introducía una rigidez inconveniente y podría producir el rechazo del Ministerio de Hacienda al proyecto de ley. Lo que sí aceptó el Gobierno fue la necesidad de introducir un capítulo en la nueva ley que especificara muy bien el concepto de gasto en participación²⁹, la destinación específica de los recursos y las más importantes fuentes de financiación, tanto públicas como privadas. Se ratificó el rol del Fondo de Participación y se abrió la posibilidad de que las alcaldías y las gobernaciones crearan fondos de participación a nivel territorial.

El análisis del gasto en participación es clave, lo que hace un par de décadas era casi que imposible pues las entidades estatales no aplicaban un criterio único para clasificarlo, por lo que la reconstrucción de información al respecto era muy difícil³⁰. Actualmente, el presupuesto general de la nación (PGN) tiene una estructura y unos niveles de desagregación que hacen posible, con base en lo señalado en la ley de participación, identificar más fácilmente los rubros que financian esa actividad. Además, las entidades publican información en sus portales como parte de su política de transparencia. Esto permitió llevar a cabo un análisis del gasto en participación para el periodo 2010-2018, cuyos resultados se presentan a continuación³¹. El ejercicio tomó como base algunas de



²⁹ “Se entenderá por gasto en participación ciudadana el financiamiento de actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación. Dichas actividades y proyectos propenderán por la puesta en marcha y la operación de mecanismos efectivos de participación para que las personas y las organizaciones civiles puedan incidir en la elaboración, ejecución y seguimiento a las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos que las afecten o sean de su interés” (art. 94, Ley 1757 de 2015).

³⁰ Velásquez y González (2003) lo señalan para el caso de los gobiernos locales y no presentan ninguna información del nivel nacional, precisamente por la dificultad para identificar ese gasto.

³¹ El ejercicio se llevó a cabo con base en las asignaciones presupuestales a doce entidades estatales del orden nacional, con base en los informes de ejecución anual presupuestal de cada una de ellas, informes de gestión, presupuesto general, estados financieros, planes estratégicos y planes de adquisición.

las principales entidades del Estado que tienen competencia en el campo de la promoción de la participación ciudadana. No es un análisis exhaustivo³², pero da una buena idea de las principales tendencias en materia de financiación de la participación por el Estado central.

El cuadro 4.7 presenta los recursos totales asignados a las doce entidades en el periodo de análisis, incluidos los recursos del Fondo de Participación. En los nueve años recibieron menos de un billón de pesos, lo que representa el 4,6 por 10.000 del valor total del presupuesto de entidades nacionales en esos años, cifra que puede llegar a ser el 6 por 10.000 si se adiciona la apropiación presupuestal para las restantes entidades del Estado. Por año, las doce entidades recibieron en promedio menos de COP 100.00 millones. Son montos realmente insignificantes, sobre todo en relación con la magnitud de la tarea de fomento de la participación.

CUADRO 4.7
APROPIACIÓN PRESUPUESTAL PARA LA PARTICIPACIÓN, 2010-2018

AÑO	APROPIACIONES (COP)	INCREMENTO
2010	33.089'586.281	
2011	41.202'440.001	24,5
2012	77.876.900.824	89,0
2013	124.645'109.900	60,0
2014	115.790'297.104	-7,1
2015	132.059'810.663	11,4
2016	107.779'287.014	-18,4
2017	128.469'855.894	19,2
2018	125.512'936.040	-2,3

FUENTE: elaboración propia con base en datos oficiales



³² Por ejemplo, no fue posible incluir datos de la Contraloría General de la República, pues esa entidad presenta informes con datos agregados organizados por rubros generales de funcionamiento, inversión y transferencias de la entidad. Se intentó acopiar información por vía telefónica y de correo electrónico, pero en ningún caso se obtuvo respuesta. Se radicó un derecho de petición que nunca fue respondido.

Aunque en el periodo el presupuesto asignado se multiplicó casi cuatro veces (en pesos corrientes), la tendencia no fue constante. En 2014, 2016 y 2018 hubo reducción de las apropiaciones presupuestales, más fuerte en el segundo año que en los otros dos. No obstante, lo que muestran las cifras es que durante los dos mandatos del presidente Santos hubo un mayor volumen de recursos para la participación que en periodos anteriores.

La distribución de los recursos es bastante inequitativa. Como lo señalan el cuadro 4.8 y el gráfico 4.1, el Ministerio del Interior se llevó más del 60 % del presupuesto, como cabeza que es del tema dentro del Estado. Eso está bien en lo que respecta al Ministerio, pero dejó a las demás agencias con recursos muy bajos para la ejecución de programas y proyectos dentro de su competencia e interés.

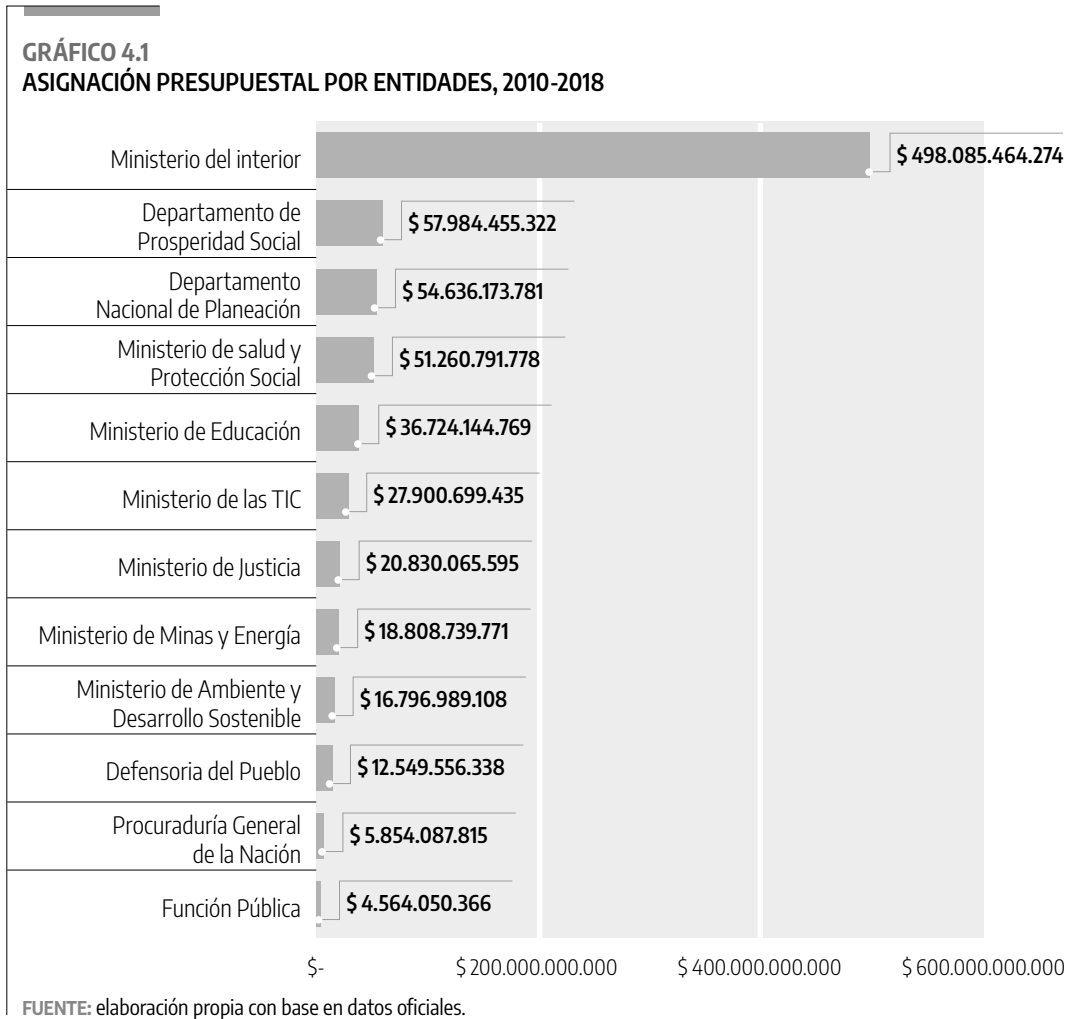
Además, el peso de tales recursos en el conjunto del presupuesto de cada entidad fue muy bajo. Como lo muestra el cuadro 4.9, que toma el ejemplo de tres entidades (una, el Ministerio del Interior, con el monto mayor; otra, Función Pública, con la menor asig-

CUADRO 4.8
RECURSOS ASIGNADOS A DOCE ENTIDADES DEL ESTADO EN EL NIVEL NACIONAL PARA LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN 2010-2018, (PESOS CORRIENTES)

ENTIDAD	PRESUPUESTO (COP)	%
Ministerio del Interior	498.085'464.274	61,8
Departamento para la Prosperidad Social	57.984'455.322	7,2
Departamento Nacional de Planeación	54.636'173.781	6,8
Ministerio de Salud y Protección Social	51.260'791.778	6,4
Ministerio de Educación Nacional	36.724'144.769	4,6
Ministerio de las TIC	27.900'699.435	3,5
Ministerio de Justicia y Derecho	20.830'065.595	2,6
Ministerio de Minas y Energía	18.808'739.771	2,3
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	16.796'989.108	2,1
Defensoría del Pueblo	12.549'556.338	1,5
Procuraduría General de la Nación	5.854'087.815	0,7
Función Pública	4.564'050.366	0,5
TOTAL	805.995'218.352	100,0

*No incluye recursos del Fondo para la Participación.

FUENTE: elaboración propia con base en datos oficiales



nación en el periodo, y una tercera, el Ministerio de Justicia, que se sitúa en la mitad de la tabla), las apropiaciones para la participación en el Ministerio representan en promedio para los cuatro años sobre los que existe información más de una cuarta parte de su presupuesto. No es el caso para las otras entidades. El Ministerio de Justicia en los cuatro últimos años no ha recibido prácticamente recursos significativos, lo que contrasta con los tres años anteriores, en los cuales esos recursos llegaron a representar en 2013 el 6,2 % de su presupuesto total. En Función Pública la tendencia ha sido la inversa: al comienzo de la década recibió pocos recursos, pero luego ganaron un peso mayor en 2017-2018. A

CUADRO 4.9
PESO DE LOS RECURSOS PARA PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO DE TRES ENTIDADES DEL ESTADO, 2009-2018 EN %

AÑO	MINISTERIO DEL INTERIOR	MINISTERIO DEL JUSTICIA	FUNCIÓN PÚBLICA
2011	S.I.	0,4	0,7
2012	S.I.	5,7	1,1
2013	S.I.	6,2	0,8
2014	S.I.	5,7	1,2
2015	26,7	0,1	1,2
2016	22,4	0,0	1,2
2017	27,1	0,1	6,5
2018	28,6	0,1	6,4

FUENTE: elaboración propia con base en datos oficiales de las entidades.

excepción del Ministerio del Interior, la asignación presupuestal para la participación no ha sido prioridad para los encargados de asignar recursos.

Se destaca el hecho de que no solo los recursos son escasos, sino que los niveles de ejecución no son muy altos, como lo muestran las cifras del cuadro 4.10. Salvo lo ocurrido en 2011 y 2014, el nivel promedio de ejecución en los restantes años fue de 80,9 %, con años de muy baja ejecución presupuestal (2013, 2015 y 2017). En otras palabras, la ejecución no ha sido tan eficiente como se quisiera, teniendo en cuenta los pocos recursos destinados a este ámbito de la gestión pública.

La eficiencia en la ejecución de esos recursos fue mayor en algunas entidades que en otras. El cuadro 4.11 muestra, en efecto, que, en su orden, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, el Ministerio de Educación Nacional, Función Pública y el Ministerio del Interior ejecutaron sus respectivos presupuestos en más de un 94 %, en contraste con el Ministerio de Justicia y Derecho y el Departamento para la Prosperidad Social que ejecutaron en el periodo menos del 70 % de lo que les fue asignado.

En el primer caso, el retraso en la ejecución se relaciona con el “Programa Nacional De Centros de Convivencia Ciudadana” en 2012, que tuvo una pobre ejecución del 34 %. En cuanto al DPS, la regular ejecución es producto del manejo del programa

CUADRO 4.10
NIVEL DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS RECURSOS PARA LA PARTICIPACIÓN,
2010-2018

AÑO	APROPIACIÓN PRESUPUESTAL	EJECUTADO	% EJECUTADO
2010	33.089'586.281	27.255'443.624	82,4
2011	41.202'440.001	38.119'860.620	92,5
2012	77.876'900.824	66.689'255.850	85,6
2013	124.645'109.900	94.846'889.824	76,1
2014	115.790'297.104	104.151'372.208	89,9
2015	132.059'810.663	100.686'512.887	76,2
2016	107.779'287.014	88.370'008.758	82,0
2017	128.469'855.894	99.810'801.666	77,7
2018	125.512'936.040	108.265'663.858	86,3

FUENTE: elaboración propia con base en datos oficiales de las entidades.

“Fortalecimiento de capacidades locales y regionales para la construcción colectiva de condiciones de desarrollo y paz”, cuya ejecución en sus primeros dos años de funcionamiento no superó el 60 %. Sin embargo, en los años posteriores (2014-2018), logró un gasto superior al 74 % de los recursos.

Uno de los instrumentos financieros de mayor tradición en el campo de la participación ciudadana es el Fondo para la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia. Creado de tiempo atrás, para apoyar las Juntas de Acción Comunal, fue transformado para que pudiera financiar actividades relacionadas con el ejercicio de la participación (incluida la participación electoral). Sin embargo, los montos asignados históricamente al Fondo fueron siempre bajos, por lo que se convirtió en *vox populi* la aseveración de que el Fondo era una especie de “caja menor” del ministro para atender pequeñas demandas o pagar favores políticos.

Entre 2005 y 2018, el Fondo recibió un total de COP 86.922'715.695, lo que significa un promedio anual de COP 6.208'765.406 (ver cuadro 4.12 y gráfico 4.2). Sin embargo, ese promedio es ficticio, pues durante los ocho primeros años, correspondientes a seis años de la presidencia de Uribe y dos de la del primer mandato de Santos, el Fondo nunca llegó a los COP 1.700 millones. En esos años, el Fondo recibió en total COP 11.112'311.765,

CUADRO 4.11
NIVEL DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS RECURSOS PARA LA PARTICIPACIÓN POR ENTIDADES, 2010-2018

ENTIDAD	PRESUPUESTO	EJECUCIÓN	% EJECUTADO
Ministerio del Interior	498.085'464.274	470.347'239.815	94,4
Departamento Nacional de Planeación	54.636'173.781	44.382'409.448	81,2
Departamento para la Prosperidad Social	57.984'455.322	40.211'061.623	69,3
Ministerio de Salud y Protección Social	51.260'791.778	46.348'399.215	90,4
Ministerio de Educación Nacional	36.724'144.769	35.706'371.852	97,2
Ministerio de las TIC	27.900'699.435	24.753'408.011	88,7
Ministerio de Justicia y Derecho	20.830'065.595	13.750'449.272	66,0
Ministerio de Minas y Energía	18.808'739.771	16.960'192.489	90,2
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	16.796'989.108	16.340'633.316	97,3
Defensoría del Pueblo	2.549'556.338	9.140'877.005	72,8
Función Pública	4.564'050.366	4.412'902.286	96,7
Procuraduría General de la Nación	5.854'087.815	5.841'864.963	99,8

FUENTE: elaboración propia con base en la información de las entidades.

con un promedio por año de COP 1.389'038.970, cifra realmente baja para una tarea de impulso a la participación que exige, como ya se dijo, importantes recursos, máxime si se tiene en cuenta que una parte de ellos apoyaban temas electorales. Con razón se decía que era una “caja menor”. Esa tendencia se modificó drásticamente en los seis años siguientes, cuando el Fondo recibió un total de COP 75.810'403.930, es decir el 87,2 % del total de recursos recibidos en los catorce años. El promedio de recursos asignados en esos seis últimos años fue de COP 12.635'067.322, cifra 9,1 veces superior al promedio asignado en los ocho años anteriores.

Sin embargo, la asignación en esos seis años no fue homogénea. El Fondo recibió en 2013 más de COP 9.000 millones y en 2015, año en que fue sancionada la Ley 1757, llegó a la cifra record de COP 26.641 millones para luego volver a niveles ligeramente superiores

CUADRO 4.12
RECURSOS ASIGNADOS AL FONDO DE PARTICIPACIÓN, 2005-2018 (PESOS
CORRIENTES)

AÑO	MONTO ASIGNADO (COP)	PROMEDIO
2005	1.129'451.213	1.389'038.971
2006	1.277'843.000	
2007	1.328'956.720	
2008	1.375'470.205	
2009	1.379'989.188	
2010	1.494'904.862	
2011	1.539'752.008	
2012	1.585'944.569	
2013	9.511'022.905	12.635'067.322
2014	7.971'532.917	
2015	26.641'805.249	
2016	10.201'532.616	
2017	10.989'413.913	
2018	10.495'096.330	
Total	86.922'715.695	6.208'765.406

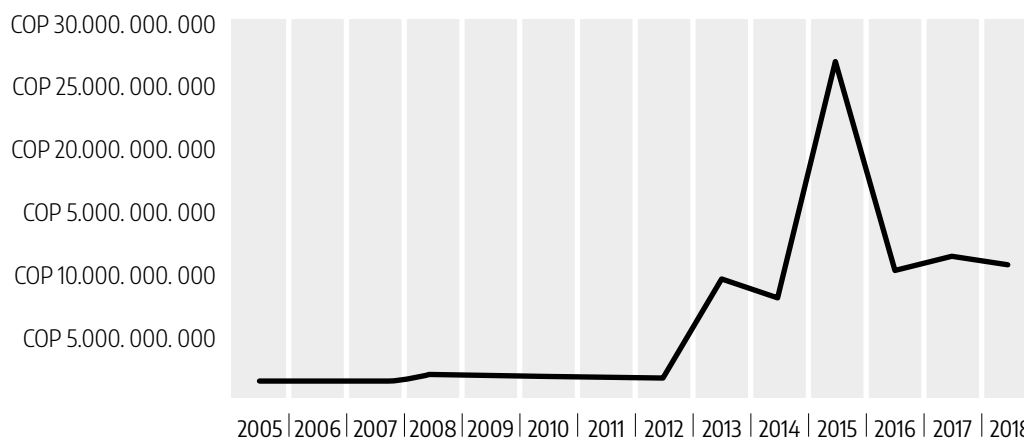
FUENTE: elaboración propia con base en información oficial

a las cifras del 2013, manteniéndose en los tres últimos años entre COP 10.000 millones y COP 11.000 millones.

¿Son muchos o pocos recursos? Depende de la dimensión de la acción estatal y, en concreto, del Ministerio del Interior, entidad encargada de manejar el Fondo. Lo cierto es que los recursos públicos siempre son escasos; y en un ámbito como el de la promoción de la participación la tarea es inmensa y tiene dimensiones no comparables con los recursos asignados. Además, haber llegado a COP 26.000 millones para luego bajar al año siguiente a un poco más de COP 10.000 millones puede reflejar la baja importancia que el Gobierno le asigna al Fondo y, en general, a la tarea de impulsar la participación

GRÁFICO 4.2

RECURSOS ASIGNADOS AL FONDO DE PARTICIPACIÓN, 2005-2018 (PESOS CORRIENTES)



FUENTE: elaboración propia con base en información oficial.

ciudadana. En otras palabras, una señal positiva es que los montos del Fondo fueron incrementados en los últimos años, pero, a la vez, una señal negativa es que sigan siendo escasos –y cada vez más– para enfrentar las tareas de impulso a la participación y la creación de condiciones y garantías para su ejercicio.

La ejecución de los recursos del Fondo ha sido eficiente, como lo muestra el cuadro 4.13. Salvo en 2007 y en 2011, cuando la ejecución fue inferior al 90 %, y en 2008 donde excepcionalmente la ejecución no llegó al 80 %, en los demás años la ejecución estuvo siempre por encima del 95 % y en muchos años cercana al 100 %, para un promedio total de 95,07 %. La eficiencia fue menor en los años correspondientes al gobierno Uribe (92,74 %) que en los dos mandatos de Santos (96,93 %).

En suma, los recursos para la participación han aumentado, especialmente en cabeza del Ministerio del Interior, entidad que recibe más de la mitad del presupuesto entregado a las entidades involucradas en el fomento de la participación, pero todo indica que sigue siendo bajo en comparación con las obligaciones que se derivan de las normas, en especial de la Ley 1757, y de los programas y proyectos que las diferentes entidades han desplegado en los últimos años. Una promoción sólida de la participación exige sin duda mayores recursos y una mayor eficiencia del Estado en su uso, amén de que su destinación debe ser específica, oportuna y pertinente, es decir, que llegue a sus reales destinatarios.

CUADRO 4.13
EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO PARA LA PARTICIPACIÓN, 2005-2018

AÑO	PRESUPUESTO	EJECUCIÓN	% EJECUTADO
2005	1.129'451.213	1.118'990.101	99,1
2006	1.277'843.000	1.218'759.336	95,4
2007	1.328'956.720	1.158'330.403	87,2
2008	1.375'470.205	1.089'814.844	79,2
2009	1.379'989.188	1.349'565.528	97,8
2010	1.494'904.862	1.461'670.686	97,8
2011	1.539'752.008	1.495'870.584	97,1
2012	1.585'944.569	1.388'539.851	87,5
2013	9.511'022.905	9.331'263.243	98,1
2014	7.971'532.917	7.841'509.142	98,4
2015	26.641'805.249	26.627'254.403	99,9
2016	10.201'532.616	10.118'499.146	99,2
2017	10.989'413.913	10.671'448.873	97,1
2018	10.495'096.330	10.201'799.208	97,2
Total	86.922'715.695	85.073'315.348	95,0

FUENTE: elaboración propia con base en datos oficiales de las entidades.

MÁS ACCIÓN, MENOS RECURSOS

Este capítulo evidencia la situación contradictoria que experimentan las entidades del Estado en su tarea de impulsar la participación a lo largo y ancho del país: en un contexto cambiante desde el punto de vista de los proyectos políticos de los diferentes gobiernos (Uribe y Santos), queda claro que las entidades del Estado Central, en particular las del Gobierno, han incrementado su iniciativa para desarrollar programas de fomento de la participación ciudadana en los asuntos público. La comparación de este periodo (2003-2018) con los quince años anteriores no deja dudas al respecto. Que sea una acción suficiente, puede ser materia de discusión, pero, a diferencia de lo que ocurría en los pri-

meros años de operación de las instituciones participativas, en años recientes las entidades gubernamentales y otras agencias del Estado han hecho un esfuerzo por articularse más a la ciudadanía y para promover un uso más frecuente y efectivo de los espacios de participación ciudadana, aprovechando el amplio marco legal existente.

Sin embargo, esa tarea se desenvuelve en medio de un déficit de recursos de financiación que genera preocupación en las entidades y a los ojos de la ciudadanía. Las entrevistas realizadas a funcionarios públicos señalan esta situación como una de las principales barreras en el seno del Estado para actuar consecuentemente con los postulados constitucionales acerca de la participación como derecho, a la que se suman todas las dificultades que la propia ciudadanía debe enfrentar para involucrarse en experiencias de participación. A ello habría que sumar los factores de sesgo en el uso de los recursos públicos: dominio de redes de clientela en algunas entidades del Estado y en algunas regiones; hechos de corrupción que salpican a varias entidades del Estado, como el país lo registra durante todo el periodo de análisis; incompetencia de los servidores públicos en algunas de las entidades; y –como se señaló en este capítulo– dispersión de lenguajes, de estrategias y de recursos en la ejecución de los programas de promoción de la participación ciudadana.

Esta situación contradictoria actúa en contravía de las que seguramente han sido buenas intenciones de funcionarios de distintas agencias del Estado, comprometidos de manera sincera y decidida con la participación ciudadana, y, en particular, de la eficacia de la participación, un criterio que, como se verá en otros capítulos de este estudio, constituye hoy día para diferentes grupos sociales el parámetro más importante para juzgar el avance o el retroceso de la participación en el país.



CAPÍTULO 5

LOS GOBIERNOS MUNICIPALES Y LA PARTICIPACIÓN

La descentralización del Estado colombiano en los años ochenta fue uno de los cambios políticos e institucionales más importantes de la segunda mitad del siglo pasado, equiparable solamente a la reforma constitucional de 1968 y, sobre todo, a la expedición de la Constitución en 1991. Lo fue por una razón fundamental: modificó de fondo la estructura del estado colombiano al entregar poder político, administrativo y financiero a los gobiernos municipales¹, e inició un proceso de democratización de las decisiones públicas, que ganó solidez y alcance en la Constitución de 1991 a través de la institucionalización de mecanismos y espacios de participación ciudadana en el nivel territorial, especialmente municipal (Velásquez, 1986, 1991, 1995; Velásquez y González, 2003)².

Estas reformas fueron producto de la crisis de legitimidad del régimen político colombiano, cuyas raíces tempranas se encuentran en la firma del pacto del Frente Nacional (1958-1974), que entregó a los partidos liberal y conservador el monopolio del manejo



¹ Fue tal el calado de esta reforma que los principales líderes políticos nacionales, encabezados por el expresidente Carlos Lleras Restrepo, se opusieron a ellas, calificándolas como un riesgo que terminaría por “descuadernar” al Estado, sobre todo a través de la elección popular de alcaldes, figura introducida por el Acto Legislativo No. 1 de 1986.

² Como señala Velásquez (1995), la descentralización del Estado colombiano en su primer momento (reforma de 1986) tuvo un corte eminentemente municipalista. La entrega (devolución) de autonomía, competencias y recursos tuvo como destinatarios principales a los gobiernos municipales. El departamento, como nivel intermedio de la administración del Estado cumplió un papel muy secundario en la reforma de 1986 y no logró ganar importancia con la Constitución de 1991, a pesar del esfuerzo de los constituyentes para equilibrar las relaciones intergubernamentales a través de la elección popular de gobernadores y de la entrega de algunas facultades y competencias a los departamentos en materia económica, de planeación y de “puente” entre las políticas nacionales y la gestión municipal.

del Estado, y cuyas manifestaciones posteriores se resumen en la creciente desafección de una proporción creciente de los colombianos hacia lo público y la política, expresada en la movilización, desde mediados de los años sesenta, de varios sectores sociales (campesinos, indígenas, trabajadores sindicalizados, estudiantes) y, luego, en los movimientos cívicos regionales de finales de los setentas y primera mitad de los ochenta, así como en el abstencionismo electoral, más acentuado en la elección de concejos municipales y asambleas departamentales (Velásquez y González, 2003)³. En esas circunstancias, las élites políticas liberales y conservadoras, con el fin de mantener el monopolio del poder político, no tuvieron otra salida que aprobar estas reformas (descentralización del Estado e institucionalización de la participación) para oxigenar el régimen y mantener las riendas del aparato estatal⁴.

Se creó así una estructura de oportunidad para aquellos sectores sociales y políticos que nunca habían tenido acceso a las instancias de poder y de decisión⁵, que vieron en estas reformas el escenario propicio para hacerse escuchar e incidir en las políticas públicas, especialmente en el nivel municipal. Esto tuvo efectos reales en ambos planos: en el político, es conocido cómo en las primeras elecciones de alcaldes surgieron fuerzas alternativas locales, algunas provenientes de los partidos tradicionales, otras de movimientos ciudadanos locales que ganaron visibilidad en los procesos electorales. Estos grupos ganaron las alcaldías con nuevos discursos y nuevas prácticas, y llegaron a representar un poco más del 10 % del caudal electoral (Santana, 1988).



³ En algunas regiones del país, esa desafección hacia el régimen se expresó en la ampliación de la influencia de los grupos guerrilleros en los sectores más pobres de la población, que, en el caso de las FARC, llevó, a comienzos de los ochenta, a un cambio de la estrategia de guerra de guerrillas a otra de guerra de posiciones.

⁴ Jaime Castro, en ese entonces ministro de Gobierno del presidente Betancur, afirmó que todos estos síntomas constituían una amenaza para la estabilidad institucional del Estado, lo que hacía necesario abrir compuertas, como la elección popular de alcaldes y la descentralización administrativa y fiscal.

⁵ En el plano político, el monopolio liberal-conservador del poder y del Estado era prácticamente absoluto. Los movimientos y partidos de oposición o eran aplastados por la maquinaria bipartidista (es el caso de los partidos de izquierda, en particular, del partido comunista y de las organizaciones nacidas en los años setenta) o eran disidencias de los dos partidos hegemónicos (por ejemplo, el MRL de López Michelsen y el Nuevo Liberalismo, de Luis Carlos Galán, o la Anapo, conformada por exmiembros de los partidos tradicionales), que rápidamente eran absorbidas por los partidos de origen a través de prebendas y puestos de gobierno o simplemente no tenían ninguna oportunidad de llegar al poder por vías electorales (recuérdese el fraude electoral del que fue objeto la Anapo en 1970, cuando fue oficialmente elegido Misael Pastrana, del Partido Conservador, como presidente de Colombia). En el plano social, el cierre institucional del Estado a la participación ciudadana significó que amplios sectores de la ciudadanía, organizada y no organizada, nunca tuvieron posibilidad alguna de incidir en las decisiones públicas y –menos aún– de llegar a ocupar altos cargos en la Administración del Estado.

En el plano social, los sectores más alejados de las instancias de poder vieron la oportunidad de incidir en las decisiones en su municipio, no solo porque podían elegir alcaldes del lugar sino porque los mecanismos de participación podrían hacer de estos “gobiernos de cercanía” unos interlocutores directos en aras de que sus intereses se vieran reflejados en las políticas gubernamentales y en la inversión de los recursos públicos. Esto les dio relevancia a los pocos dispositivos de participación creados por la reforma de 1986⁶, a los que creó la Constitución de 1991 (mecanismos de participación directa) y los que fueron diseñados por sus desarrollos legales posteriores, que en su conjunto configuraron una arquitectura institucional de la participación a nivel municipal, cuyos rasgos principales se examinan enseguida.

LA ARQUITECTURA DE LA PARTICIPACIÓN A NIVEL MUNICIPAL⁷

La novedad introducida por la reforma del Estado en los años ochenta y noventa tenía entonces dos connotaciones interesantes en el nivel municipal: no solo se empoderaba a los gobiernos locales mediante la entrega de autonomía, competencias y recursos financieros para que resolvieran por sus propios medios los problemas de la vida colectiva, sino que se empoderaba a la ciudadanía mediante la creación de mecanismos y espacios de participación en la gestión cotidiana de lo público.

En lo que respecta a las normas nacionales que crearon dispositivos de participación, se señaló en el capítulo 3 que los espacios y mecanismos creados por la Constitución y por leyes posteriores para operar en el nivel municipal representaron un poco más de la mitad del total de dispositivos reglamentados entre 1986 y 2002. Esta cifra no deja de ser relevante, pues durante más de un siglo, en particular después de la expedición de la Constitución de 1886, los municipios perdieron relevancia como espacio de toma de decisiones públicas y como escenario de incidencia de la población. Que más de la mitad de



⁶ Ver el capítulo 3 de este estudio en el que se hace referencia a dichos dispositivos.

⁷ No se hará referencia al nivel departamental por su lugar secundario en el diseño de la descentralización y de la participación ciudadana. A ese respecto, como se indicó en el capítulo 3, los espacios que operaban a escala departamental representaron solamente el 40 % del total de espacios en el periodo 1986-2002, proporción que se redujo al 37,7 % en los quince años subsiguientes. Además, para la mayoría de la población su principal referente territorial es el municipio, no el departamento, especialmente por el hecho de que este nivel intermedio de la organización del Estado ha sido organizado a partir de intereses político-electorales y no de factores ligados a la economía y la cultura de sus habitantes.

los dispositivos creados en los primeros quince años, luego de las reformas que dieron lugar a la descentralización del Estado, hayan sido diseñados para fortalecer la democracia local tiene un enorme significado en un país de amplia tradición unitaria y centralizada: representaba una apertura –obligada por las circunstancias– de las instituciones a la voz ciudadana, así el alcance de esos dispositivos, como se mostró en el capítulo 3, haya sido relativamente pobre (información, consulta, iniciativa como niveles de participación dominantes en su diseño). Vieron luz los consejos de planeación, de cultura, de juventud, los espacios para la vigilancia y la gestión de la salud, para el ordenamiento territorial, el desarrollo rural y el control social a los servicios públicos domiciliarios⁸.

Esta estructura de oportunidad se fue desvaneciendo desde fines de los años noventa, cuando el Gobierno nacional puso en marcha una estrategia de recentralización de competencias, decisiones y recursos, ante el temor de que los poderes locales tomaran fuerza y desplazaran a los actores nacionales de su influencia política y administrativa en las decisiones locales. Como se señaló en el capítulo 3, dicha estrategia debilitó el rol de los gobiernos municipales como actores del desarrollo local y protagonistas de las decisiones relacionadas con su propio entorno. Y, en esa misma medida, perdieron relevancia como escenario de participación. Prueba de ello es que en el periodo 2003-2018, los dispositivos de participación a escala local disminuyeron su peso en el conjunto de la arquitectura institucional de la participación: mientras en el periodo 1986-2002 representaron el 53,3 %, en los últimos quince años llegaron a ser apenas el 36,4 %: una pérdida de 17 puntos porcentuales, que no es menor. Otra manera de verlo es que, mientras en el primer periodo fueron creados trece espacios que operaban exclusivamente en el nivel municipal, como los consejos municipales de desarrollo rural y los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos, en el periodo reciente solamente fueron creados ocho, buena parte de ellos recientemente como parte de la implementación del Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC. El balance final para el periodo 1986-2018 ya fue analizado en el capítulo 3: mientras tres de cada cuatro espacios operan a escala nacional, los diseñados para operar en el nivel municipal solamente representan el 43,8 %.

Esta tendencia al empobrecimiento del espacio municipal como escenario de participación ciudadana no significa que los municipios no sigan teniendo un lugar en la



⁸ Velásquez y González (2003) examinan a fondo la forma como diferentes actores sociales hicieron uso de tales dispositivos, así como la reacción de los gobernantes, cada vez más temerosos de que este nuevo poder quebrase la hegemonía que habían ejercido durante décadas en el manejo del Estado, a nivel nacional y territorial.

arquitectura institucional de la participación. Las dinámicas de intervención de la ciudadanía se mantienen por dos tipos de razones: en primer lugar, el gobierno local sigue siendo un referente importante para la solución de los problemas cotidianos de la población (la vivienda, los servicios públicos, la educación, la salud, la seguridad ciudadana, la movilidad, el medio ambiente). No ha perdido su carácter de interlocutor inmediato y, por tanto, susceptible de recibir la influencia ciudadana en la toma de decisiones. En otras palabras, la ciudadanía ha seguido dando vida a algunos de estos espacios institucionales porque entiende que son un vehículo –quizás no el ideal, pero sí real– para comunicarse con las autoridades públicas municipales y darle a conocer sus demandas y aspiraciones para mejorar su calidad de vida y su entorno espacial, económico, social y cultural.

Hay una segunda razón: la tendencia hacia la recentralización, cada vez más notoria en las políticas del Gobierno nacional, no ha logrado eliminar en el horizonte de sentido del mundo local la percepción de autonomía de los territorios de parte de algunas autoridades municipales y de sectores ciudadanos que saben que es un principio consagrado en la Constitución, que les otorga derechos y prerrogativas en campos específicos. Sin duda, el sentimiento de que los gobiernos municipales dependen cada vez más del Gobierno nacional para la ejecución de inversiones públicas es real y creciente, pero no logra ocultar la idea de que el espacio local es un espacio de acción colectiva que brinda oportunidades para encarar problemas compartidos de manera mancomunada. Allí existe un nutriente que mantiene vivo en algunos grupos ciudadanos el deseo de hacer parte de los problemas y también de las soluciones.

Estas dos razones han seguido dando vida a una dinámica institucional de participación que puede ser ilustrada, para el periodo 2003-2018, a través de lo que ocurre en las grandes ciudades del país⁹. Velásquez y González (2003) muestran en el caso de Bogotá, Cali y Medellín, el rápido desarrollo de una infraestructura básica de participación institucional en el periodo 1986-2002. Los gobiernos del periodo reglamentaron, con ritmos y alcances diferentes, un número importante de espacios de participación, especialmente aquellos que fueron creados por normas nacionales, pero también algunos que fueron producto de iniciativas propias en cada ciudad. Aparte de las Juntas Administradoras



⁹ Lo que sigue se basa en estudios sobre la participación ciudadana en Bogotá, Cali, Barranquilla y Medellín en el periodo 2003-2018, realizados por equipos de Foro Región Central (2018), Foro Suroccidente (2019) y Foro Costa Atlántica (2019), en el caso de las tres primeras ciudades, y por la profesora Yulieth Carvajal (2018), en el caso de Medellín.

Locales, cobraron vida importantes escenarios de relación de la sociedad civil con las autoridades públicas, por ejemplo, los Consejos de Planeación, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los de Cultura, las veedurías ciudadanas, las ligas de usuarios de la salud, los Comités de Ética Hospitalaria, los Comités de Participación Comunitaria en Salud, las Juntas Municipales de Educación y los Foros Educativos Municipales, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos, los Consejos de Juventud y los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial, para citar los que operaron con mayor frecuencia y efectividad.

También reglamentaron espacios propios, como los Consejos Locales de Planeación y los Encuentros Ciudadanos en las Localidades para la formulación de los planes Locales en Bogotá (Acuerdo 13 de 2000). En Medellín, fueron creados los Consejos de Convivencia Ciudadana (Decreto 199 de 1995), el Comité Operativo Metropolitano de Emergencias (Decreto 1353 de 1994), los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral, los Consejos Consultivos de Comunas y Corregimientos (Acuerdo 43 de 1996) y los Comités de Estratificación Socioeconómica (Decreto 391 de 1998), entre los principales. Cali también creó su propia infraestructura institucional para la participación, que incluyó, fuera de los espacios normados nacionalmente, el Sistema Local de Planeación y los Consejos de Planeación de Comunas y Corregimientos (Acuerdo 01 de 1996).

Esta dinámica tuvo continuidad en los últimos quince años, como lo muestra el caso de Bogotá. Entre 2002 y 2017 fueron expedidas en la capital del país 102 normas que reglamentaron escenarios de participación en la ciudad, como lo muestran el cuadro 5.1 y el gráfico 5.1, en campos variados, especialmente en temas de planeación, ambiente, víctimas y otros sectores tradicionalmente excluidos, como la población con discapacidad o algunos grupos etarios (adultos mayores, niños y niñas, por ejemplo). Varios de esos dispositivos tuvieron que ver con normas nacionales, pero en su mayoría son espacios y mecanismos creados en función de las circunstancias y necesidades de la ciudad. No sobra subrayar, además, el hecho de que prácticamente la mitad de las normas son Acuerdos Distritales, aprobados por el Concejo de Bogotá, lo que refleja un consenso interpartidista para su aprobación y garantiza una cierta estabilidad al marco reglamentario.

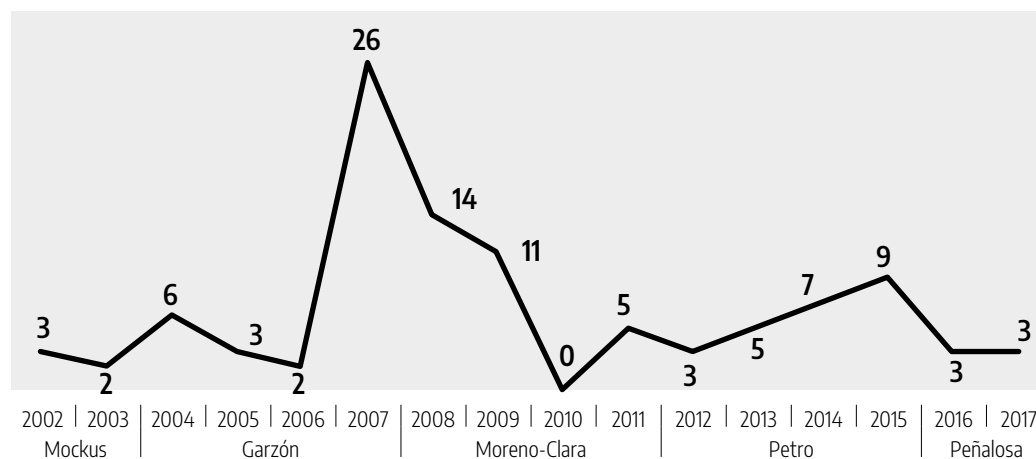
También hay que destacar, como aparece en el gráfico 5.1, que la mayor parte de las normas fueron expedidas durante los gobiernos elegidos en representación del Polo Democrático Alternativo (Polo), que mantuvo su dominio electoral por tres periodos. En esos doce años fueron adoptadas el 89,2 % de todas las normas del periodo, con un promedio de 7,58 normas por año, lo que contrasta con el gobierno de Antanas Mockus, que en sus dos últimos años de mandato aprobó cinco normas, y el de Enrique Peñalosa, que

CUADRO 5.1
NORMAS SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA INCORPORADAS
POR EL GOBIERNO DISTRITAL, 2002-2017

SECTOR	ACUERDOS	DECRETOS	RESOLUCIONES	TOTAL
Planeación	5	5	2	12
Ambiente	4	5	2	11
Víctimas y DD. HH.	4	3	3	10
Cultura	3	3		6
Control social	3	2		5
Grupos etarios	3	1	1	5
Personas con discapacidad	3	2		5
Justicia y paz	4	1		5
Trabajo	2	3		5
Grupos y comunidades étnicos	2	2		4
Salud	2	2		4
Participación ciudadana	2	2		4
Transparencia	2	2		4
Mujer y género	2	1		3
Educación	2	1		3
Telecomunicaciones	1	2		3
Religión	1	2		3
Desarrollo rural	1	1		2
Movilidad	1	1		2
Seguridad y convivencia	1	1		2
Política social	1	1		2
Comercio	1	1		2
Total	50	44	8	102

FUENTE: Foro Región Central (2018, p. 27).

GRÁFICO 5.1
NÚMERO DE NORMAS SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA APROBADAS, 2002-2017



FUENTE: Foro Región Central (2018).

en sus dos primeros años de administración expidió seis. El gobierno liderado por Luis Eduardo Garzón fue el más prolífico en reglamentación de espacios de participación: un total de 37 normas sobre participación ciudadana fueron aprobadas entre el 2004 y el 2007, es decir, el 36,3 % del total de normas expedidas durante el periodo y el 40,7 % de las normas aprobadas durante los doce años de gobierno del Polo en la ciudad. Llama la atención, sin embargo, que en esos mismos doce años fueron aprobados 38 de los 44 decretos (86,4 %) y seis de las ocho resoluciones (75 %). En otras palabras, una parte importante de la reglamentación fue más el producto de actos administrativos del alcalde que de consensos con los diferentes partidos y fuerzas políticas del Concejo Distrital: menos deliberación pública y más medidas ejecutivas para impulsar la participación ciudadana¹⁰.

El alcalde Luis Eduardo Garzón creó el Sistema Distrital de Participación mediante el Decreto 448 de 2007. Fue concebido como un mecanismo de articulación entre la



¹⁰ “Cada vez más, los gobiernos distritales acuden a la reglamentación del ejercicio participativo de manera individual, adecuando el marco normativo a sus fines de corto plazo, sin la conexión necesaria de los diferentes instrumentos y con la convicción de que la participación es un asunto de trámite y de forma” (Foro Región Central, 2018, p. 26).

administración distrital, las instancias de participación, las organizaciones sociales y comunitarias y las redes, asociaciones y alianzas, con el fin de garantizar su derecho a la participación en las políticas públicas (art. 2). Es un escenario mixto, del que hacen parte las autoridades públicas y diferentes grupos, organizaciones y redes sociales con sede en las distintas localidades y a escala de ciudad, que pretende generar encuentros entre las partes para fortalecer la organización social y crear mejores condiciones para la incidencia social en las políticas públicas. El Sistema busca aglutinar todo tipo de experiencias participativas (mesas de concertación, asambleas ciudadanas, subsistemas locales de participación ciudadana, foros, congresos y espacios virtuales, etc.) en los espacios cívicos de encuentro, diseñados como escenarios para el diálogo y la incidencia.

Por su parte, durante la alcaldía de Samuel Moreno y Clara López (2008-2011), fue aprobado el Acuerdo 380 de 2009 sobre Rendición de Cuentas en el Distrito Capital. Según ese decreto, en marzo de cada año las entidades de la alcaldía deben presentar un informe de Rendición de Cuentas sobre su Gestión Administrativa a la ciudadanía, el cual incluye un balance de resultados de los objetivos, políticas, programas y estrategias adelantadas en el Plan de Desarrollo Distrital, en términos de eficiencia, eficacia y efectividad en el desempeño de cada uno de los sectores (art. 1). Este decreto ha tenido plena aplicación hasta la fecha.

En el mandato del alcalde de Gustavo Petro (2012-2015), quien no era muy afecto a la institucionalidad participativa por su supuesta ineficacia para resolver los problemas de la ciudadanía, fueron sin embargo aprobadas dos normas importantes que entraron a formar parte de la vida institucional de la ciudad: el Decreto 596 de 2015, que estableció el Sistema Distrital de Participación en Deporte, Recreación, Actividad Física, Educación Física y Equipamientos Recreativos y Deportivos, cuya finalidad es proveer las condiciones para que actores sociales, comunitarios, académicos, económicos y públicos debatan y lleguen a acuerdos sobre políticas públicas, planes, programas, posibles líneas de inversión en favor del deporte, la recreación, la actividad física, la educación física y los equipamientos recreativos y deportivos en la ciudad. El decreto crea espacios institucionales de carácter mixto (un concejo distrital, concejos locales y mesas territoriales), encargados de reconocer las necesidades existentes en este campo, priorizar propuestas y traducirlas en planes de acción para su implementación coordinada.

La segunda norma fue promovida desde inicios del mandato de Petro, aunque fue expedida durante el gobierno de Enrique Peñalosa: es el Acuerdo 652 de 2016 que creó el Consejo Distrital y los Consejos Locales de Propiedad Horizontal como ente consultivo y asesor de la administración distrital en las políticas, planes, proyectos e iniciativas

sobre temas concernientes a las comunidades vinculadas a la propiedad horizontal en el Distrito. El Consejo Distrital tiene como una de sus funciones fortalecer los Consejos Locales de Propiedad Horizontal, especialmente en lo relativo al plan de inversión anual del sector; además, debe ser interlocutor y enlace entre la ciudadanía y las autoridades locales; velar por el cumplimiento de las normas que rigen la propiedad horizontal; generar cultura de convivencia y promover la participación ciudadana.

Por último, durante la Administración de Enrique Peñalosa, una de las más importantes normas es el Decreto 321 de 2018 que creó el Consejo Consultivo Distrital de Participación Ciudadana como instancia encargada de asesorar a la administración en el diseño, formulación y ejecución del marco jurídico y la política para el fomento de la participación en Bogotá¹¹. Al mismo tiempo, promulgó el Decreto 480 de 2018 que modificó el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio de Bogotá con el propósito de articular el componente cultural en las políticas públicas y en la gestión local a través del Consejo Distrital, los Consejos Locales y los Consejos Sectoriales y de Grupos Étnicos.

En estos 15 años fueron creados un total de 95 dispositivos de participación ciudadana, cifra que contrasta abiertamente con los 27 creados entre 1986 y 2002 en Bogotá. Es decir, la institucionalidad participativa se multiplicó por 3,5, lo que no deja de ser relevante en el momento de hacer los balances (anexo 5.1). Sin duda, ese incremento sustancial de normas y espacios tuvo mucho que ver con el hecho de que fueron alcaldías en cabeza de representantes de la izquierda (Polo) que, en medio de sus diferencias y matices, creían en la participación como un derecho (tesis que ganó espacio desde que Luis Eduardo Garzón asumió la Alcaldía) y como una forma de democratizar las decisiones públicas y darles mayor legitimidad. Además, fue un ritmo mucho mayor al mostrado por las normas de nivel nacional y por la tendencia en otras ciudades del país, como Medellín, donde, como se verá enseguida, también hubo alcaldes progresistas, mas no un desarrollo normativo e institucional comparable¹².

No todos esos espacios han operado u operan a tope, incluso algunos de ellos han desaparecido por inactividad o han sido reemplazados o modificados por otros a través



¹¹ Este organismo se inspira en la Ley 1757 de 2015.

¹² El alcance de estos dispositivos sigue más o menos el mismo formato del nivel nacional (ver capítulo 3), aunque hay que reconocer que Bogotá tiene un porcentaje mayor de dispositivos con funciones de concertación (60,0 % versus 36,5 % en el nivel nacional) y de gestión (38,9 % versus 17,5 % en el nivel nacional). En contraste, tiene más dispositivos con funciones de información (46,3 % versus 17,5 % en el nivel nacional) y de consulta (80 % versus 70,8 %).

de las normas mencionadas. De todos modos, hubo un gran interés en promover la participación ciudadana, para lo cual los respectivos gobiernos consideraron necesario crear nuevos dispositivos, a la medida de las necesidades de la ciudad y de las demandas de diferentes grupos de población. Ello explica la creación de espacios como los Comités distrital y locales de defensa de los derechos humanos; la Comisión consultiva distrital de comunidades negras, el Comité distrital para la atención integral a la población desplazada por la violencia, el Consejo distrital y los Consejos locales de juventud, los Consejos consultivos de mujeres, el Consejo distrital de discapacidad, los Consejos tutelares de los derechos de las niñas y los niños, el Consejo distrital y los Consejos locales de paz y el Consejo distrital para la atención integral a víctimas de la violencia, entre otros¹³. Hubo en ese sentido una consonancia entre la demanda de participación proveniente de diferentes grupos sociales y territorios¹⁴ y una oferta que entendió que la democratización real de la gestión de la ciudad debía ser uno de los ingredientes centrales de una propuesta de izquierda para Bogotá.



¹³ También fueron creados espacios informales de participación ciudadana, generalmente de iniciativa gubernamental, aunque también los hubo de origen ciudadano, que buscaban establecer formas alternativas, menos institucionalizadas, de interacción del gobierno de la ciudad y de las Alcaldías Locales con los distintos sectores de la población. No existe un inventario de estos dispositivos, pero hubo en el periodo de análisis gran cantidad de mesas de trabajo (por ejemplo, en torno a la problemática de manejo de inundaciones provocadas por las crecientes del Río Tunjuelo, a la construcción de la segunda pista del aeropuerto, a la implementación del Plan Centro, y a la problemática de la movilidad en la ciudad, especialmente alrededor de Transmilenio y del Metro), y la ciudadanía recuerda experiencias como el “priorizador” de Mockus (un artefacto conformado por tubos huecos transparentes, en los que el ciudadano podía introducir unas fichas plásticas para escoger qué programa debería priorizar el alcalde durante su mandato. Cada tubo representaba un programa; a la persona se le entregaban cinco fichas que podía distribuir en los diferentes tubos, incluyendo la posibilidad de asignar las cinco fichas a un solo canal) (Velásquez, 2016) y los pilotos de presupuesto participativo, impulsados durante la Administración de Samuel Moreno, así como los Cabildos de presupuesto participativo, promovidos al inicio del mandato de Gustavo Petro como su principal hecho de participación ciudadana.

¹⁴ El tema de la participación y su relación con el territorio fue un debate que se instaló en la ciudad desde que Luis Eduardo Garzón asumió la Alcaldía. Sectores muy afines al concepto de gestión de cercanías como fundamento de la gestión democrática señalaban que la única participación válida era aquella que se relacionaba con los problemas de los territorios, especialmente a escala micro-local. Se llegó a plantear que, por definición, la participación era territorial o no era participación. Sin duda, la variable territorio era un componente innovador en la política de fomento de la participación, sobre todo por la organización administrativa de Bogotá en Localidades y en Unidades de Planeación Zonal (UPZ); sin embargo, esa variable perdía sentido si al mismo tiempo no se reconocía la participación a escala de ciudad, más allá de los problemas locales y microlocales. Hay problemas de ciudad que también deben pasar por la acción participativa de los ciudadanos. Son escalas diferentes, todas válidas, que deben ser pensadas de manera articulada para realizar su propio potencial.

Medellín también muestra en los últimos quince años una tendencia al fortalecimiento de la institucionalidad participativa, pero en una lógica diferente a la de Bogotá¹⁵. Esa diferencia radica principalmente en el hecho de que el eje de esa institucionalidad ha sido de tiempo atrás, desde la década del noventa, la planeación y, posteriormente, el presupuesto participativo¹⁶. Una fuerte movilización de los pobladores en varias comunas de Medellín dio lugar a un proceso extendido de planeación zonal, con el apoyo de ONG y de la cooperación internacional (Velásquez y González, 2007). Dichos procesos involucraron a una buena cantidad de ciudadanos que asumieron la planeación como una herramienta para pensar su territorio, descubrirse como pobladores con sus potencialidades y deficiencias, y proyectarse como comunidades en el escenario público. La planeación zonal retó al propio gobierno de la ciudad a conectarse con la experiencia, llamado que no obtuvo una respuesta gubernamental satisfactoria para las comunidades y sus líderes.

No obstante, esas experiencias permitieron madurar la idea de la planeación participativa en la ciudad, apuntalada por la expedición de la Ley 152 de 1994 (ley orgánica de planeación). Dicha ley brindó el marco normativo para la aprobación del Acuerdo 43 de 1996, que creó el Sistema Municipal de Planeación. Así, una norma del Congreso de la República y una experiencia comunitaria de planeación territorial “desde las partes altas y territorios periféricos” convergieron para dar lugar a una institucionalidad participativa que hoy sigue vigente y posee una fuerza no despreciable en la capital antioqueña.

Durante una década el Acuerdo 43 orientó los procesos de planeación participativa en Medellín, liderados por la Alcaldía de la ciudad. En 2007, durante la Administración de Sergio Fajardo, el Acuerdo fue reformado para incorporar el presupuesto participativo (PP) como un componente del Sistema Municipal de Planeación¹⁷ ¹⁸. Fueron creados varios espacios para facilitar las experiencias de PP, como las Asambleas Barriales y



¹⁵ Lo que sigue se basa en la documentación del caso de Medellín, elaborada por Yulieth Carvajal (2018).

¹⁶ En Bogotá, los procesos de planeación han sido un referente importante de la participación ciudadana, en especial luego de la creación del Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) (Acuerdo 13 de 1994) y de la aprobación de la figura de los Encuentros Ciudadanos como espacio para la formulación de los Planes de Desarrollo de las Localidades (PDL) (Acuerdo 13 de 2000). Pero, nunca jugaron un rol estructurador, como en Medellín, y mucho menos los presupuestos participativos, práctica que en Bogotá ha tenido muy pobres desarrollos.

¹⁷ El Acuerdo describe las fases del proceso de presupuesto participativo y proporciona algunos elementos reglamentarios del mismo, estableciendo que el monto destinado para el PP en Medellín equivaldría al 5 % del presupuesto anual de inversiones del municipio (Carvajal, 2018).

¹⁸ El PP surgió inicialmente como un programa del gobierno de Sergio Fajardo, un dispositivo no formal de participación ciudadana. La idea era poner freno a las prácticas clientelares a través de las cuales

Veredales, los Consejos Comunales y Corregimentales, los Equipos de Gestión, las Mesas o Comisiones Temáticas y el Comité Municipal de Presupuesto Participativo¹⁹. El diseño y montaje de esta nueva institucionalidad amplió la cobertura de la planeación participativa y facilitó en consecuencia la incorporación de nuevos sectores, hasta entonces ubicados por fuera del universo de la participación y, en general, del debate público en Medellín, lo que les impedía aportar iniciativas para mejorar la calidad de vida en los territorios. El presupuesto participativo no solo incluyó a esos sectores en el debate público, sino que los convirtió en actores reales en la asignación de recursos a proyectos de inversión territorial.

Ese mismo año, Fajardo y su equipo de colaboradores decidieron poner en marcha el “PP Joven”, bajo la conducción de la Subsecretaría de Metrojuventud, de la Secretaría de Cultura Ciudadana, con un presupuesto de inversión de aproximadamente novecientos millones de pesos anuales. Su objeto fue “apoyar los esfuerzos de los grupos poblacionales a los que se les ha dificultado la inclusión en espacios participativos de la ciudad como son los jóvenes de Medellín” (Alcaldía de Medellín y Corporación Región, 2010, p. 156). El proceso inició con una prueba piloto en las comunas 6 (12 de octubre) y 13 (San Javier).

Mediante el Acuerdo 46 de 2010 se institucionalizó este Programa como parte del Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil 2007-2015, con el que se buscó articular este grupo poblacional a otros actores sociales para la incidencia en la gestión pública. El Programa lanzó a los jóvenes hacia un protagonismo público y permitió “el fortalecimiento de la acción comunicativa, la articulación de Escuelas Ciudadanas para el ejercicio de la



eran asignados los recursos locales en la ciudad. El PP se enmarcó en la Línea 1 del Plan de Desarrollo, Medellín Gobernable y Participativa, componente Organización y Participación Ciudadana, y se propuso como objeto, garantizar la organización y participación ciudadana, la reconstrucción del tejido social, el control ciudadano a la gestión pública y la recuperación de la confianza en lo público, promoviendo la articulación entre la democracia participativa y la representativa (Plan de Desarrollo Municipal, 2004-2007) (Alcaldía de Medellín, 2004). “En Medellín el Presupuesto Participativo (PP) se retoma en el 2004, y el mismo guarda correspondencia tanto con la Constitución de 1991 como con el Acuerdo 043 de 1996, en este sentido se asume principalmente como un instrumento de democracia, y como mecanismo de participación y planificación, el cual le permite a las comunidades definir y priorizar el uso de los recursos del presupuesto público que se invertirá en su territorio, lo que conlleva una posibilidad de diálogo entre las comunidades y el Estado [...] PP ofrece un nuevo escenario para el territorio y permite que las comunidades se organicen alrededor de la participación ciudadana, entendida en este marco como un derecho y un deber para y en la construcción del mismo” (Alcaldía de Medellín e IPC, 2013, p. 40; también citado por Carvajal, 2018).

¹⁹ En el marco de esta reforma, el Decreto 1073 de 2009 definió la conformación de los Equipos de Gestión, con el propósito básico de construir “estrategias de gestión que faciliten y promuevan la articulación de los Planes de Desarrollo Local para avanzar en la planeación y gestión del desarrollo zonal” (Alcaldía de Medellín, 2011, p. 19, citado en Alcaldía de Medellín e IPC, 2013, p. 44).

democracia, la construcción de lo público, la ética y la lectura crítica del contexto desde los y las jóvenes” (Concejo de Medellín, 2006, p. 4).

Durante el gobierno del alcalde Alonso Salazar el presupuesto participativo se convirtió en el escenario por excelencia para la participación y el encuentro ciudadano: fue implementado en toda la ciudad²⁰, incluyó a grupos poblacionales de manera diferenciada, como las mujeres y los jóvenes, creó las condiciones para el desarrollo de proyectos innovadores y visibilizó temas estratégicos de la ciudad que en años anteriores no lograban lugar en la agenda pública. Nuevos actores lograron visibilidad en la escena pública, por ejemplo, las víctimas y desplazados, los líderes de la defensa de los servicios públicos domiciliarios y la población LGBTI.

Sin embargo, el Presupuesto Participativo no logró resolver tensiones derivadas de una cultura política que impedía a algunos líderes superar el individualismo, el protagonismo y algunas prácticas tradicionales contrarias al espíritu y a los valores democráticos. Además, estaba el reto de articular el PP a los planes locales comunales y corregimentales, bajo la idea de que la participación operara en lógica de sistema. Ese reto nunca fue superado, pues las lógicas del PP se superpusieron a las de la planeación local y la armonización de esos dos componentes de la participación nunca fue posible (Carvajal, 2018).

Un de las tareas emprendidas en el campo de la participación por el alcalde Federico Gutiérrez fue la creación, en 2017 y 2018, del Sistema Municipal de Participación y de los Sistemas Locales de Participación. Desde el 2016, había sido conformado el Consejo Municipal de Participación, con el apoyo y acompañamiento de la Secretaría de Participación, en la idea de aplicar lo señalado en la Ley 1757 de 2015, así como de llegar a una articulación sistémica entre los procesos de planeación y presupuesto participativo, de un lado, y los demás dispositivos de participación creados en la ciudad, de otro²¹.



²⁰ “En la administración Salazar, se continuó el proceso de expansión del programa PP Joven, de tal modo que en el año 2008 se implementó en siete comunas (2, 4, 6, 9, 11, 16 y 50), en el año 2009 tuvo presencia en siete comunas más (1, 3, 8, 12, 14, 70 y 90), para un total de 14 comunas; en el año 2010, el programa alcanzó la cobertura de todas las comunas de la ciudad. Para hacer efectivo el proceso de expansión del PPJ, se establecieron convenios de asociación con entidades de las respectivas comunas, con pertinencia en el trabajo juvenil, manejo de las técnicas de animación sociocultural y vinculación con los Planes de Desarrollo Locales. Con este acumulado se aprueba el Acuerdo 255 de 2010 concerniente a PP Joven (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014, p. 61, citado por Carvajal, 2018).

²¹ Otros componentes de la institucionalidad participativa de Medellín son los Consejos de Juventud, creados al amparo de la Ley 375 de 1997 y el Consejo de Cultura, creado mediante el Decreto Municipal 1095 de 2008, escenarios que se sumaron al Consejo Territorial de Planeación. Sin embargo, en la actualidad ninguno de estos escenarios se caracteriza por tener protagonismo en los procesos participativos de la ciudad.

En Medellín, como en Bogotá y en otras ciudades del país, los gobiernos de turno crearon espacios no formales de participación que tuvieron un importante impacto en la vida de la ciudad. Es el caso de los Congresos de Ciudad, puestos en marcha durante la administración de Sergio Fajardo (2004-2007). Fueron concebidos como espacios de deliberación y encuentro entre ciudadanos “para discutir tanto los problemas como las soluciones, construir el sentido de lo público, fortalecer el relacionamiento entre ciudadanía y el Estado local, y desatar potencialidades para construir colectivamente el sentido de sociedad y ciudad que se quiere” (Instituto Popular de Capacitaciones, 2014, p. 8). Su diseño incorporaba otra intención: la de complementar el presupuesto participativo a través de la disposición de escenarios para la ampliación de la democracia a escala de ciudad, de manera que pudieran ser abordados participativamente los temas de mayor alcance y de interés para el conjunto de la ciudadanía. Hubo cinco versiones de los Congresos, entre 2005 y 2010, incluyendo dos de ellos durante la Alcaldía de Alonso Salazar, que abordaron ejes de discusión como la equidad, el desarrollo humano, la cultura de la legalidad, la inclusión social, la lucha contra la pobreza y la profundización de la democracia participativa.

Otro dispositivo no formal, quizás menos conocido nacionalmente, pero no por ello menos importante, fue el Festival Internacional Altavoz, un proceso estructurado alrededor de conversatorios, capacitaciones técnicas, componente testimonial, conciertos clasificatorios y finales. Más que un evento, el Festival es considerado como un proceso, en el que la ciudadanía tiene derechos y deberes, y se mantiene a la fecha como oferta de participación en la ciudad. En este escenario, según el índice de desarrollo juvenil, incursionan aproximadamente ochenta mil jóvenes de los cien mil que participan en procesos de la ciudad.

Cali, por su parte, posee una cierta singularidad en términos de participación ciudadana, sobre todo por su tradición desde los años sesenta y setenta del siglo pasado de ser una ciudad con un alto índice de “civismo”, es decir, de colaboración ciudadana en el respeto por lo público para lograr un mejor orden en la vida de la ciudad. Velásquez y González (2003) analizan cómo esa cultura ciudadana sirvió de caldo de cultivo para que la idea de participación calara más rápidamente entre la mayoría de sus habitantes. Además, desde la primera alcaldía popular, elegida en marzo de 1988, el candidato ganador, Carlos Holmes Trujillo García, incluyó como parte vertebral de su propuesta programática la promoción de la participación ciudadana, lo que cumplió a través de varios frentes: por ejemplo, la creación de los CALI (Centros de Atención Local Integral), que incluían en su diseño espacios y condiciones para que las organizaciones sociales

desarrollaran su trabajo y tuvieran relación con la administración municipal. También lo hizo a través del sistema local de salud, el cual ya venía desde comienzos de los años ochenta desarrollando una labor de involucramiento de la ciudadanía en los programas de atención básica. De igual forma, definió los límites de las Comunas y Corregimientos de la ciudad y promovió la elección de las Juntas Administradoras Locales²².

Desde ese momento se desarrolló y fortaleció una institucionalidad participativa gracias a la aprobación de treinta y tres normas, veinte de las cuales tienen respaldo en normas de carácter nacional²³. La ciudad cuenta con 62 espacios de participación (a 2018) (ver anexo 5.1) con alcance diferente, algunos de consulta, otros de concertación, sobre todo para el impulso de políticas públicas sectoriales. Quizás el más importante de reciente creación es el Consejo Municipal de Participación ciudadana, reglamentado mediante el Decreto No. 411.0.20.0275, cuyas funciones tienen que ver con la definición, promoción, seguimiento, diseño y evaluación de la política pública de participación ciudadana en el municipio (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, Decreto No. 411.0.20.0275 del 10 de mayo de 2016, art. 1).

El Consejo está conformado por miembros permanentes, así: i) el secretario de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, quien lo preside; ii) el director del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, encargado de la secretaría técnica; iii) un(a) representante de la Asociación de Juntas de Acción Comunal (ASOJAC); iv) un(a) representante de las asociaciones de Víctimas; v) un(a) representante del Consejo Territorial de Planeación; vi) un(a) representante de la JAC por comunas y corregimientos; vii) un(a) representante de la Asociación de Universidades de Cali; viii) un(a) representante de las ONG; ix) un(a) representante de las redes de veedurías ciudadanas; x) un(a) representante de los gremio económicos; xi) un(a) representante de los sindicatos; xii) un(a) representante de las asociaciones campesinas; xiii) un(a) representante de las organizaciones afrodescendiente; xiv) un(a) representante de los cabildos y organizaciones indígenas; xv) un(a) representante de las organizaciones de mujeres; xvi) un(a) representante de las organizaciones LGTBI; xvii) un(a) representante de las organizaciones de adulto mayor; xviii) un(a) representante de las organizaciones en condición de discapacidad; xix) un(a) representante de organizaciones juveniles; xx) un(a) representante del Consejo Participativo de niños,



²² Cali fue la segunda ciudad en elegir Juntas Administradoras Locales en Colombia, luego de que Cartagena fuera pionera en esa materia, como una de las primeras acciones de gobierno del alcalde José Domingo Rojas.

²³ Lo que sigue se apoya en Foro Capítulo Suroccidente (2019).

niñas y adolescentes; xxi) un(a) representante de los(as) estudiantes universitarios; xxii) un(a) representante de las Juntas Administradoras Locales; xxiii) un(a) representante de la liga de usuarios de Metrocali; xxiv) un(a) representante de la liga de usuarios de servicios públicos domiciliarios; xxv) un(a) representante de los Comités Comunitarios de “Entornos para la vida” del COTSA municipal; xxvi) un(a) representante de Copacos; xxvii) un(a) representante de las entidades religiosas y organizaciones basadas en la fe; xxviii) un(a) representante de las organizaciones de propiedad horizontal (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, Decreto No. 411.0.20.0275 del 10 de mayo de 2016, art. 1).

El Consejo, sin embargo, no ha podido ser instalado; de acuerdo con información suministrada por algunas personas entrevistadas, el decreto fue impugnado por representantes de las Juntas de Acción Comunal, quienes manifestaron no sentirse representados de forma suficiente en ese espacio. Habrá que esperar la decisión judicial correspondiente para saber si el decreto debe ser reformado o si el actual sigue vigente para hacer la respectiva convocatoria a la elección de los representantes.

Otro componente importante de la institucionalidad participativa de Cali es el Sistema Municipal de Planificación, reglamentado por el Decreto Extraordinario No. 0203 de Marzo de 2001 que compila el acuerdo 70 de 2000 y el Acuerdo 01 de 1996, entre otros; este decreto incluye la apuesta municipal en materia de presupuesto - acuerdo participativo en el llamado Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM)²⁴, un porcentaje del presupuesto del municipio que financia los proyectos para atender las necesidades, de acuerdo con los Planes de Desarrollo de cada comuna y corregimiento²⁵: “El Situado Fiscal Territorial se ha venido designando de manera continua desde su creación, lo que ha



²⁴ El SFTM “se calculará de la siguiente forma: del presupuesto de rentas de la respectiva vigencia fiscal se tomará como patrón de referencia y convencionalmente un porcentaje del monto de recursos que se aspira a captar por concepto del Impuesto de Industria y Comercio. Del porcentaje así definido, con el propósito de estimular un desarrollo sostenible en el Área Rural se destinará el diez por ciento (10 %) del Situado Fiscal Territorial Municipal a los Corregimientos del Municipio. El noventa por ciento (90 %) restante se destinará al Área Urbana del Municipio, entendiendo que hacen parte del Área Urbana las comunas o su equivalente en la Ley. El Situado Fiscal Territorial con destino al Área Rural se asignará en partes iguales por el número de corregimientos existentes. El Situado Fiscal Territorial con destino al Área Urbana se asignará de la siguiente forma: Un sesenta por ciento (60 %) a repartir en partes iguales por cada comuna. El cuarenta por ciento (40 %) restante se distribuirá de acuerdo con un factor de ponderación denominado Índice de Localización de la Inversión Territorial (IFIT) desarrollado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal a partir de las siguientes tres variables: población de la comuna, viviendas en estratos uno (1) y dos (2) y mayor esfuerzo fiscal de las comunas. Matemáticamente el IFIT es la suma de las tres variables estandarizadas y promediadas” (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali. Decreto extraordinario 0203 de 2001, art. 246)

²⁵ Alcaldía Municipal de Santiago de Cali. Decreto extraordinario 0203 de 2001.

permitido que el Municipio cuente con un presupuesto participativo desde el año 1998” (Alcaldía de Cali, 2016, citado por Foro Capítulo Suroccidente, 2019).

El caso de Barranquilla es un poco diferente a las otras tres ciudades analizadas. Aunque existe una cierta infraestructura para la participación ciudadana (han sido reglamentados 26 espacios, 20 de los cuales creados por leyes nacionales y los restantes por disposiciones distritales) (ver anexo 5.1), la participación ciudadana no ha sido el aspecto más fuerte de la gestión de la ciudad en el periodo de referencia (2003-2018). De hecho, en los planes de desarrollo no se encuentra presupuesto específico para el fortalecimiento de esos dispositivos, ni información relevante que dé cuenta de actores que ocupan los espacios representativos a excepción de entidades que están específicamente mencionados en la normatividad.

En los boletines de prensa del ente gubernamental puede verse parcialmente algunas convocatorias para instalar y poner en marcha ciertos espacios participativos. En la prensa local se encuentra información sobre quienes conforman dos o tres espacios, como es el caso de la Secretaría de Cultura. Pero no existe un lugar en la web institucional en el que se pueda obtener con claridad información sobre la incidencia de estos dispositivos en las decisiones administrativas.

La administración distrital no se ha interesado por hacer una oferta de participación, apoyar a los integrantes de los espacios existentes, asegurar los recursos para su funcionamiento, tomar en cuenta sus propuestas y tomar decisiones consensuadas con las organizaciones y sus líderes. El fundamento de ese tipo de conducta, como se analizará luego, es el alto nivel de favorabilidad de los alcaldes de turno a ojos de la ciudadanía. Las encuestas de percepción ciudadana han hecho una evaluación muy positiva de los últimos alcaldes, con índices que superan el 80 %, cifra que no se encuentra fácilmente en ninguna otra ciudad del país. Para los dirigentes locales, esa percepción de éxito y de apoyo ciudadano lleva a la creencia, compartida por gobernantes y buena parte de los gobernados, de que basta el programa de gobierno para ejercer el correspondiente mandato, lo que termina otorgando un valor muy secundario a la participación en la toma de decisiones. En su opinión, los alcaldes han sabido tomar las buenas decisiones para el desarrollo de la infraestructura vial y urbana de la ciudad, lo que les ha valido una buena imagen. Lo cierto es que, salvo algunos dispositivos de control social, los comités de participación ciudadana en salud y los consejos de política social, los espacios de participación o no funcionan o lo hacen de manera formal.

Es posible ubicar algunas iniciativas –aunque pocas– de participación a través de dispositivos no institucionales, entre las cuales, cabe destacar, durante el mandato del

alcalde Hoenisberg, la elaboración de la “Agenda Común por Barranquilla”, apoyada por la Universidad del Norte, la cual promovió espacios deliberativos y consultivos con el propósito de que diferentes actores sociales construyeran la ciudad que querían con una visión de desarrollo a largo plazo, en la que se asumiera lo público como un bien común y se hiciera visible la transparencia y la confianza en el sistema político y administrativo. La “Agenda Común por Barranquilla” permitió a la sociedad civil y el gobierno local construir una visión prospectiva de la ciudad a veinte años, teniendo en cuenta diferentes áreas estratégicas de desarrollo. Sin embargo, la constante en la ciudad, especialmente durante los gobiernos adscritos al Partido Cambio Radical, ha sido la de un bajo desarrollo de la institucionalidad participativa y de experiencias de acción concertada entre los mandatarios municipales y la ciudadanía.

En los municipios pequeños, la lógica que orienta la oferta de participación es un poco diferente. De un lado, los modelos de gestión tradicionales, ligados a prácticas clientelistas y/o autoritarias, se impusieron de tiempo atrás y siguen vigentes, con algunas excepciones, lo que ha permitido a las élites económicas y políticas gobernar sin el concurso de la ciudadanía. Esto se ve reforzado por las relaciones de proximidad que existen entre gobernantes y gobernados: relaciones familiares, conocimiento de trayectoria de los “notables”, familias que han dominado el escenario político, lazos de amistad, formas de sociabilidad de corte comunitario, etc., que pueden generar vínculos de confianza y de certidumbre entre la población y las autoridades elegidas. Este toque de informalidad que opera en el relacionamiento político y administrativo ha debilitado el rol de las formas institucionales en el manejo de lo público, incluida la participación ciudadana. Además, por los menores niveles de complejidad de la administración pública, especialmente en pequeñas localidades, en comparación con las grandes ciudades, la oferta participativa es limitada, si se la compara con la que está definida en las normas nacionales, a las que se hizo referencia en el capítulo 3.

Así, es muy probable que las autoridades locales en esos municipios consideren, por ejemplo, que, a través de las Juntas de Acción Comunal, que tienen una trayectoria de seis décadas y fueron creadas para incluir a la población en los llamados beneficios del desarrollo, y de unos pocos dispositivos de participación (por ejemplo, los que son de carácter obligatorio, que son pocos) se puede cumplir con los requerimientos, por lo menos en el plano formal, de la participación ciudadana²⁶. Hay que señalar, además, que



²⁶ Generalizar en este aspecto es sumamente riesgoso para el análisis: las diferencias regionales, políticas, ideológicas, de organización social y de historia de movilización social y de lucha, impiden

los funcionarios municipales desconocen buena parte de las normas sobre participación ciudadana y no tienen en su radar la amplia oferta institucional creada por la ley en las últimas tres décadas²⁷. Así, la combinación de modelos tradicionales de gestión pública, las formas dominantes de sociabilidad en las comunidades locales, la baja complejidad de las estructuras administrativas y de decisión, y el desconocimiento de la norma por parte de las autoridades municipales explican por qué en los municipios pequeños y medianos la infraestructura institucional para la participación sea precaria y muestre debilidades notorias en su función de democratizar las decisiones públicas.

A lo anterior se añade el hecho de que el Gobierno nacional no lleva un registro sistemático y ordenado de los espacios de participación creados en el nivel municipal en asuntos relacionados con las competencias de sus distintas entidades. A manera de ejemplo, el DNP no tiene un registro confiable de los Consejos de Planeación existentes, ni el Ministerio de Salud de los dispositivos en ese sector. Igual ocurre con las demás dependencias del Gobierno nacional. Ello impide saber con precisión qué tan desarrollada está la institucionalidad participativa en los municipios pequeños y medianos.

Foro Nacional por Colombia ha desarrollado algunos programas de fortalecimiento de la participación en el nivel municipal, especialmente en pequeños municipios, y ha realizado en asocio con otras entidades algunos análisis al respecto²⁸ que le permiten hacer una caracterización mínima de dicha institucionalidad. El proyecto



hacer afirmaciones contundentes. Hay casos exitosos de participación ciudadana institucional en pequeños municipios, mientras que en otros la ausencia casi total de dispositivos de participación es su rasgo más característico. El análisis que sigue se apoya en experiencias de trabajo de Foro Nacional por Colombia en varias regiones del país, a través de las cuales es posible identificar algunas tendencias de comportamiento de la oferta institucional y no institucional de participación. Sin duda, puede haber contraejemplos que muestren tendencias diferentes y contrarias a lo que se señala enseguida, que pueden ser valiosos para dibujar un panorama más completo de la oferta participativa en esas pequeñas localidades del país.

²⁷ Es lo que muestra, por ejemplo, el estudio sobre el Sistema Departamental de Planeación del Meta, elaborado para esta investigación: “Algunos funcionarios públicos no conocen la normatividad existente y no tienen claridad sobre la importancia de la planeación participativa, ni el papel que deben cumplir los Consejos Territoriales de Planeación, para el fortalecimiento de la democracia local, y por eso no les dan la importancia debida” (Villamarín, Leal y Palacios, p. 19).

²⁸ Los proyectos de Foro apoyados por Pan para el Mundo, la Fundación Ford, el ICNL y otras agencias de cooperación han incluido ese componente municipal. En alianza con la Secretaría Nacional de Pastoral Social y su programa Fortaleciendo, Foro pudo acceder a alguna información en más de treinta municipios del país. Otras experiencias han permitido el acopio de una información básica sobre la institucionalidad participativa en municipios de pequeño tamaño, todo lo cual ayuda a plantear algunos rasgos básicos de la institucionalidad participativa, a sabiendas de que es una información limitada que solamente permite destacar algunos rasgos comunes a esos territorios.

Fortaleciendo llevó a cabo un inventario de los espacios existentes y en operación en siete municipios, ubicados en cuatro departamentos del país²⁹. El cuadro 5.2 presenta el número de espacios creados y los que están operando en cada uno de ellos. La distancia con respecto a las grandes ciudades es evidente, por lo menos desde el punto de vista cuantitativo. El promedio de espacios creados por municipio es de 12, con casos destacados, como Cartagena del Chairá (26 espacios) y San Vicente del Caguán (22), cifras parecidas a las de Barranquilla. Sin embargo, apenas una tercera parte de todos los espacios operan regularmente en 6 de los 7 municipios, lo que puede calificarse como una tasa baja de operación.

Según el informe de Foro sobre ese proyecto (2017), en cinco de los siete municipios (San Vicente del Caguán, Florencia, Ituango, Cartagena del Chairá y Caloto) opera la Mesa Municipal de Víctimas, encargada de velar por la garantía en el cumplimiento de

CUADRO 5.2
NÚMERO DE ESPACIOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CREADOS Y EN FUNCIONAMIENTO EN SIETE MUNICIPIOS DEL PAÍS (2017)

MUNICIPIO	ESPACIOS CREADOS	ESPACIOS QUE ESTÁN OPERANDO	%
San Vicente del Caguán	22	2	9,0
Florencia	9	8	88,8
Ituango	10	10	100
Nechí	8	Sin información	-
Cartagena del Chairá	26	7	26,9
Tumaco	6	1	16,6
Caloto	5	1	20,0
Total	86	29	33,7

FUENTE: Foro Nacional por Colombia (2018).



²⁹ El estudio abarcó un universo mayor (más de 30 municipios), pero la información, después de ser examinada en detalle y depurada, resultó confiable y más o menos completa en siete de ellos: San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá y Florencia (Caquetá); Ituango y Nechí (Antioquia); Tumaco (Nariño) y Caloto (Cauca).

las políticas públicas en materia de atención y reparación a las Víctimas. En tres de los municipios operan los Consejos de Juventud (Tumaco, Ituango y Florencia) y el Consejo Municipal de Política Social (Ituango y Cartagena del Chairá). También están en funcionamiento la Mesa Municipal de Mujer y Género (en Cartagena del Chairá e Ituango), el Consejo Territorial de Planeación (en Ituango y Cartagena del Chairá), el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (Florencia e Ituango) y el Comité de Justicia Transicional (Florencia y Cartagena del Chairá).

Estas cifras muestran un escaso desarrollo de la institucionalidad participativa en los municipios pequeños y medianos. Incluso, dispositivos como los Consejos Municipales de Planeación, de obligatoria creación en todos los municipios y departamentos del país, no son conformados según lo establecido por la Ley Orgánica de Planeación, o bien terminan desapareciendo de la escena pública por deserción de sus miembros o por desconocimiento de las funciones de seguimiento a la ejecución del respectivo plan de desarrollo.

No obstante esta precariedad institucional, estos pocos espacios han permitido la generación de canales y redes de comunicación y confianza entre las autoridades municipales y la ciudadanía, un primer paso hacia la incidencia ciudadana en las decisiones públicas. Por ejemplo, en San Vicente del Caguán, los espacios de participación han facilitado a la ciudadanía realizar el seguimiento y la evaluación del Plan de Desarrollo. Así mismo, en Florencia, la Mesa Municipal de Víctimas ha sido un vehículo eficaz para canalizar las propuestas de las víctimas en la formulación y la ejecución del Plan de Acción Territorial y del plan de desarrollo del municipio. Igual cosa ha ocurrido en Cartagena del Chaira, donde la Mesa de Víctimas ha sido muy activa en tareas de incidencia en el plan de desarrollo del municipio.

En otro proyecto liderado por Foro, en los municipios de Baranoa (Atlántico), Suárez (Cauca) y Tabio (Cundinamarca), cuyo objetivo fue apoyar los procesos de participación y las políticas públicas para su impulso y fomento³⁰, así como avanzar en el diseño del protocolo local de movilización y protesta social, se registró un desarrollo de la institucionalidad participativa, modesto pero importante para la modernización y la democratización de la gestión pública. En Baranoa, por ejemplo, fueron creados el Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC) (Decreto 2018.06.20.001) y el Consejo Municipal de Paz, Reconciliación y Convivencia (CMPRC) (Acuerdo 10 del 26 de diciembre de 2018),



³⁰ Proyecto apoyado por Open Society Foundations (OSF).

espacios que se sumaron a las instancias ya existentes en el municipio, como el Consejo Municipal de Planeación. Para la socialización de esos dos espacios, sus funciones y su composición, diferentes actores del municipio y la Secretaría de Gobierno conformaron un comité de impulso que viene realizando esa labor.

En Suárez, Foro fortaleció el Consejo Municipal de Política Social y apoyó la creación del Consejo Municipal de Paz, Reconciliación y Convivencia, a la luz de las normas nacionales establecidas, en especial la Ley 1757 de 2015 y los desarrollos normativos para la implementación del Acuerdo Final con las FARC. En Tabio, el esfuerzo estuvo orientado a fortalecer espacios ya existentes, como el Consejo Municipal de Paz, Reconciliación y Convivencia y el Comité de Derechos Humanos, instancias ya creadas y que operan junto a otras como el Consejo Municipal de Planeación, el Consejo de Política Social y las veedurías ciudadanas.

En estos municipios y en otros en los que ha trabajado Foro (por ejemplo, Susa y Lenguazaque, en Cundinamarca; Vetas, California y Suratá, en Santander; en nueve municipios del norte del Cauca, y en municipios del departamento del Atlántico y de La Guajira), buena parte de la actividad se ha enfocado al diseño y montaje de procesos de rendición de cuentas por parte de las autoridades locales, así como el impulso al control social a través de veedurías y otros dispositivos de monitoreo ciudadano a la gestión pública. Estos escenarios amplían la institucionalidad participativa y crean condiciones para que diferentes grupos y organizaciones puedan hacer uso de ellos e incidir en las decisiones públicas o hacer seguimiento a planes y políticas puestas en marcha por las autoridades municipales³¹.

Lo que se ha querido señalar con este balance de la institucionalidad participativa en las principales ciudades y en municipios pequeños y medianos es que, en comparación con lo que ocurrió hace dos o tres décadas, hoy existe una mayor disposición de las autoridades municipales a reconocer la participación como un componente importante de la gestión pública, lo que ha facilitado la creación de dispositivos institucionales y no institucionales para el ejercicio de ese derecho. Un factor que ha contribuido a este resultado es que el lenguaje de la participación, que en el periodo 1986-2002 había ganado



³¹ La apertura de los alcaldes y concejales a estas iniciativas no es total. Aunque hay una disposición inicial a entrar en contacto con la ciudadanía, actividades y escenarios que implican una mayor incidencia ciudadana en las decisiones locales aún son percibidas por algunas autoridades públicas como un terreno riesgoso para el ejercicio del poder, por lo que interponen barreras para la democratización de ciertas decisiones o para la construcción de acuerdos que deban traducirse en políticas públicas.

terreno en boca de una parte de la dirigencia política (Velásquez y González, 2003), se ha logrado generalizar y actualmente forma parte del discurso y de la apuesta de muchos dirigentes políticos y de funcionarios municipales y departamentales que han dejado atrás el temor de que la ciudadanía se involucre en los asuntos públicos a través de la deliberación y la incidencia.

Otro factor ha sido la presión ciudadana para acceder a escenarios de deliberación y decisión. Los líderes y activistas de organizaciones sociales y de comunidades locales no solo han incorporado en su narrativa el lenguaje de la participación como derecho, sino que ejercen cada vez más presión para que las autoridades municipales abran los espacios necesarios para plantear sus demandas, construir acuerdos en torno a los propósitos de las políticas públicas e, incluso, mostrar las diferencias de criterio en relación con decisiones y acciones de los mandatarios locales y sus equipos de gobierno. Hay, sin duda, más en unas regiones que en otras, más en unas ciudades que en otras, más en unos municipios pequeños y medianos que en otros, un contrapeso ciudadano que habilita a varios grupos y organizaciones para conversar de igual a igual con las autoridades públicas, en la mira de que estas creen y apoyen los dispositivos de participación necesarios para resolver los problemas sentidos de la población.

Es verdad, las normas nacionales también han tenido un cierto grado de influencia en la apertura de espacios de participación a nivel municipal. Ellas han seguido creando nuevos escenarios en el nivel local. Sin embargo, el crecimiento de la institucionalidad participativa municipal parece depender más de factores locales, tanto políticos como sociales, que de la expedición de normas nacionales³². En algunos casos tales espacios son fruto de una oferta gubernamental (por interés, conveniencia o convicción), pero en otros es la ciudadanía la que toma la iniciativa y promueve sus propios escenarios de interlocución con las autoridades municipales. Lo cierto es que, especialmente en las grandes ciudades, pero también en algunos municipios pequeños y medianos, la institucionalidad participativa se ha ampliado en los últimos quince años, en respuesta a los factores mencionados.

Ahora bien, no necesariamente todos esos espacios funcionan en forma debida. No basta con crear los dispositivos, sino que es necesario garantizar las condiciones



³² No puede olvidarse que las normas nacionales en los últimos quince años han creado más espacios a escala nacional que a escala municipal. Por eso cabe afirmar que las iniciativas de ampliación de la institucionalidad participativa en el nivel municipal provienen más de los actores locales que de factores externos. En ese sentido, la firma del Acuerdo Final con las FARC ha sido un factor dinamizante de la participación en los territorios, alrededor de iniciativas como los PDET y los PNIS.

económicas, sociales, institucionales y políticas para que cobren vida y sean instrumentos útiles para la toma de decisiones públicas. Tales condiciones no necesariamente están presentes en el escenario local. Como se verá más adelante, algunas autoridades municipales crean los dispositivos de participación, pero no ofrecen recursos ni apoyo institucional para su funcionamiento. En otros casos, es la propia ciudadanía la que abandona los espacios (es lo que ocurre, por ejemplo, con los consejos de planeación), sea porque no tiene los medios para vincularse a ellos, sea porque perciben en ellos una baja capacidad para resolver los problemas cotidianos de la gente en su territorio. Una mirada hacia la oferta de políticas locales de promoción de la participación ayudará a comprender mejor esta conclusión.

DE LOS DISEÑOS NORMATIVOS A LAS POLÍTICAS Y LA ACCIÓN

La creación de mecanismos y espacios de participación ciudadana en el nivel municipal es una primera muestra de la disposición de las autoridades municipales a relacionarse con la ciudadanía para interactuar en torno al diseño y ejecución de las políticas públicas. Los motivos que inspiran tal disposición pueden ser de variada índole: convicción acerca de la importancia de un gobierno democrático, cumplimiento de una formalidad exigida por la norma, uso de la participación como mecanismo de acumulación político-electoral, búsqueda de legitimidad política y de aceptación ciudadana, medio para obtener mejores niveles de reputación, respuesta obligada a presiones políticas o sociales, o simple conveniencia coyuntural. Sin embargo, la creación y la reglamentación de dichos dispositivos no les garantizan vida ni sostenibilidad social y política. Son necesarias, como se señaló en otro capítulo de este estudio, cuando menos dos condiciones *sine qua non* para que esa institucionalidad funcione: que las autoridades públicas promuevan su uso a través de políticas, programas, financiación y respaldo institucional, de un lado, y que haya actores (grupos, líderes, organizaciones, comunidades, redes, etc.) interesados en ejercer el derecho a participar y con las capacidades y los medios para hacerlo.

En esta sección haremos referencia a la primera de esas dos condiciones, intentando responder a varios interrogantes: ¿Qué tanto las autoridades municipales han promovido la práctica de la participación ciudadana y a través de qué medios? ¿Qué motivos inspiran esa voluntad o, en caso contrario, su rechazo a la participación como parte de su ejercicio de gobierno? ¿Cuáles han sido las estrategias institucionales, financieras y

de política pública puestas en marcha para ese efecto? ¿Cómo percibe la ciudadanía esa acción de las autoridades en su municipio?

Estas preguntas apuntan a una cuestión fundamental, la de las estrategias que han desplegado –o que han evitado desplegar– las autoridades municipales para fomentar el ejercicio de la participación y crear las condiciones para que se multipliquen las experiencias de intervención de la ciudadanía en el escenario público. Velásquez y González (2003) clasificaron dichas estrategias en cinco categorías para el periodo 1986-2002 (pp. 148-150):

- a. *La participación-formalidad*. Es la participación entendida como un requisito de ley que es preciso llenar para cumplir con ciertos estándares mínimos de la gestión pública. No recibe, por tanto, el apoyo de las autoridades. Incluso en ocasiones estas buscan que los canales no funcionen y se vuelvan inocuos, de manera que pierdan legitimidad y mueran por falta de apoyo.
- b. *La participación “sin alas”*. Es aquella que las autoridades locales promueven siempre y cuando no ponga en cuestión las estructuras de poder vigentes. Se la pondera, se la respalda, incluso con fondos municipales, pero al mismo tiempo se la “ataja” para que no se convierta en un instrumento de construcción de contrapoderes en favor de sectores tradicionalmente excluidos de los circuitos de toma de decisiones. Por tal razón, se privilegian los niveles de consulta, iniciativa y fiscalización como alcance de los dispositivos, pues la decisión es considerada una atribución exclusiva de los agentes políticos.
- c. *La participación-integración-cooptación*. Es aquella que las autoridades municipales promueven para evitar corrientes de opinión y movilización ciudadana en contra de la lógica dominante del sistema político local. Uno de los instrumentos más usados para el logro de ese propósito es la cooptación de líderes por parte de las autoridades y sus organizaciones políticas para que actúen en beneficio de intereses dominantes. La participación es utilizada como un instrumento de acumulación político-electoral e implica crear referentes simbólicos comunes, en el sentido de que un fuerte sentido de pertenencia al territorio y la voluntad de contribuir a una causa común constituyen requisitos básicos para el logro del bienestar.
- d. *La participación-concertación*. Esta estrategia coloca el acento en la construcción colectiva de acuerdos en torno a objetivos comunes y a los medios para alcanzarlos. Dos ideas son centrales en esta noción: el pluralismo y la intervención directa de la ciudadanía en la elaboración de consensos acerca de cómo actuar para conseguir objetivos comunes.

- e. *La participación-modo de vida.* En este caso, la participación no es concebida como una actividad adicional a la rutina diaria de la gente, sino como un valor y una norma social interiorizados desde la infancia, que llevan a la gente a involucrarse en dinámicas colectivas no tanto para la obtención de un beneficio específico, aunque ese aliciente puede existir, sino principalmente porque es bueno hacerlo y de esa forma el colectivo social se beneficia y fortalece.

¿Siguen siendo válidas esos tipos de estrategias como prácticas de las autoridades municipales en el campo de la participación ciudadana? ¿Alguna de ellas se ha vuelto dominante? ¿Han aparecido otras estrategias de manejo de la participación en cabeza de las autoridades municipales? La respuesta a estos interrogantes invita a analizar varios elementos de la visión y el comportamiento de las autoridades públicas: la noción de participación que manejan; las apuestas incluidas en los planes de desarrollo y las políticas, programas y proyectos de fomento de la participación puestas en marcha; los cambios institucionales introducidos para facilitar el ejercicio de la participación y los recursos financieros invertidos en esa tarea. A continuación, son analizados esos componentes de la gestión de la participación en cabeza de las autoridades municipales.

El lenguaje de la participación

Velásquez y González (2003) plantean que el lenguaje de la participación poco a poco se fue imponiendo –por lo menos “de dientes para afuera”– entre ciertos sectores de la clase dirigente colombiana que entendieron que la participación, consagrada como derecho en la Constitución de 1991, no podía ser tomada como un capricho de algunos constituyentes o de sectores del poder legislativo, sino como una realidad que se iba imponiendo en el discurso y en la práctica a lo largo y ancho del país, sobre todo por los resultados concretos obtenidos en cuanto a la democratización de las decisiones públicas.

Esa tendencia de socialización del lenguaje de la participación entre las autoridades municipales ha seguido su curso y se ha convertido prácticamente en parte de la retórica política, especialmente en coyunturas electorales y de formulación de los planes de desarrollo. Sin embargo, el significado del término no es necesariamente el mismo y, por tanto, su alcance y su traducción en acciones concretas difiere según la forma como es entendido. Un ejemplo interesante al respecto es el de Bogotá, donde la discusión sobre el tema ha sido recurrente. Tres lecturas diferentes de la participación han circulado en la ciudad en los últimos quince años: en primer lugar, la participación como deliberación

y construcción racional de consensos. Velásquez y González (2003) analizaron este concepto de la siguiente manera:

La participación-argumentación coloca el acento en el componente racional comunicativo de toda relación social, incluida la relación entre el gobernante y el gobernado. Lo racional de la relación reside en la capacidad argumentativa que tiene todo ser humano, en su posibilidad e intención de comunicarse con otros no solo para transmitir un mensaje, sino para iniciar un proceso de diálogo y deliberación cuyo saldo neto debe ser el acuerdo sobre los argumentos expuestos. Participar es, pues, ante todo dialogar con otro para exponer argumentos sobre un determinado tema y convencerlo de que mis argumentos son más válidos que los suyos. El consenso que surge de este tipo de interlocución es fruto no de la negociación en el que cada parte cede a la otra para llegar a un punto intermedio, sino de la validez de los argumentos de uno de los interlocutores para convencer al otro de que su punto de vista es el correcto. Participar es comunicar, argumentar, deliberar y convencer. Crear escenarios de participación es crear arenas de deliberación; en consecuencia, la correlación de fuerzas se mide, no por el peso de las voluntades y de los intereses, sino por el calibre de los argumentos. O, por lo menos, estos tienen mayor fuerza que la voluntad de las mayorías. (p. 146)

Los autores citan palabras del alcalde Antanas Mockus, el referente más importante de esta noción de participación:

Para una gran cantidad de personas participar es decidir; lo interesante es que para otros es “participo si puedo expresarme”, y para otros “participo si puedo argumentar”, y si pueden argumentar se hace una apuesta más fuerte porque a veces un buen argumento expuesto de manera correcta por una persona puede cambiar la opinión de todo el grupo. Para mí la discusión racional es muy interesante, yo soy alérgico a partir diferencias, eso de sentarse a negociar o concertar y que se diga: “usted dice seis, yo digo ocho, entonces dejémoslo en siete”, porque eso es como si existieran procesos argumentativos vagos, pero pienso que se debe clarificar los argumentos lo suficiente. Algunos temas salen y, de pronto, por coincidencia la argumentación rigurosa lleva también al punto intermedio. Lo que me gusta de la argumentación es que

uno perfectamente puede terminar totalmente convencido del punto de vista del otro; eso no es un regateo. [...] Uno tiene que arriesgarse a ser convencido y lograr que el otro haga lo mismo. Por ejemplo, el conflicto con los polvoreros me impactó mucho, porque puedo decir el momento exacto en que vi que les cayó la peseta, en el sentido de que vieron la fuerza de mis argumentos y que yo tenía auténtica preocupación por el problema social generado por la prohibición. (Citado por Velásquez y González, 2003, p. 147).

Como afirman los autores, esta noción se basa en un alto poder de la palabra y de la capacidad de las personas para argumentar racionalmente, lo que de entrada pone en juego asimetrías relacionadas con la educación recibida, la facilidad de expresión y argumentación, el acceso a información viable y pertinente, la habilidad para comprender los argumentos del otro y replicar rápidamente, etc. y puede llevar a una elitización de los procesos participativos. Además, la argumentación racional no siempre es el elemento dominante en procesos de deliberación en los que hay de por medio tensiones y conflictos potenciales o reales. Otros componentes de la conducta humana entran a jugar, como las emociones, las pasiones, las lecturas que cada quien tiene de la contraparte, etc., que pueden reducir el alcance de la argumentación racional en la construcción de acuerdos y convertirla en una argumentación de carácter más estratégico.

Este concepto, en el caso del gobierno de Antanas Mockus, estuvo muy ligado al de cultura ciudadana, que hacía énfasis en el deber de los bogotanos de adoptar conductas que garantizaran la armonía y el orden urbano. En contraste con esta idea, Luis Eduardo Garzón, planteó otra noción: la de la participación como un derecho de las personas. Esta noción implica, de un lado, reconocerlas como sujetos de derecho –no solo de deberes– y, por tanto, dotadas de ciertas prerrogativas en términos de su exigibilidad y su articulación con otros derechos³³; y, de otro, atribuir al Estado la responsabilidad de asegurar las condiciones necesarias para su pleno ejercicio. Esto quiere decir promover la participación y hacerla efectiva en cada una de las etapas de la gestión pública a través de acciones que fortalezcan los espacios de interlocución y concertación entre el Gobierno y la ciudadanía, especialmente en la formulación de políticas públicas y en el control social a su ejecución.



³³ En el caso particular de la participación, esa articulación se expresa en su condición como derecho para la adquisición de otros derechos.

Esta noción fue dominante en los tres periodos del gobierno liderados por el Polo Democrático Alternativo en la ciudad. Durante la administración de Samuel Moreno/Clara López la participación estuvo asociada a tres ideas: la ciudad como referente de acción, el espacio público como escenario para el ejercicio de los derechos y los diferentes grupos sociales como actores principales, corresponsables en la construcción de un modelo urbano funcional a las necesidades de la sociedad. Y se consideró además como un medio para construir sentido comunitario, para avanzar en la definición colectiva de un proyecto político alrededor de la ciudad (lo que tiene que decir la gente) y para generar cambios en las acciones de gobierno acordes con este proyecto (Foro Capítulo Región Central, 2018).

La administración de Gustavo Petro, si bien mantuvo este enfoque de la participación como derecho, introdujo un matiz importante en la noción: la de participación como movilización. Más que en la naturaleza de la participación, el tratamiento dado por el gobierno de Petro puso el acento en las formas de ejercicio del derecho, ubicando la acción colectiva masiva por delante de las formas institucionales de participación en la gestión pública, lo que había sido la constante en los dos gobiernos anteriores. La participación fue entonces concebida como un cambio en la lógica del papel asignado a la sociedad en lo público: desde la perspectiva local a la distrital y desde la transformación individual a la colectiva.

Estas tres nociones (participación como deliberación racional, como derecho y como movilización), si bien no son excluyentes, aunque la primera contrasta con las dos restantes, implicaron formas diferentes de promoción de la participación: en el primer caso, se trataba de hacer un llamado a las personas, individualmente consideradas, para que contribuyeran libremente, a la generación de consensos colectivos, en el entendido de que estos últimos beneficiarían a la ciudad y a cada uno de sus habitantes; en el segundo, el llamado se hacía a los grupos y organizaciones sociales, entendidos como sujetos colectivos, a que intervinieran activamente en las diferentes fases de la gestión pública a través de canales institucionales para asegurar que sus intereses y aspiraciones se vieran reflejados en las políticas públicas. En el tercer caso, la idea era otra: movilizar al conjunto de la población, en especial a los más pobres y a los excluidos, para convertirlos en protagonistas de los cambios estructurales en la ciudad propuestos por el alcalde en su programa de gobierno. Aquí los canales institucionales tenían poco valor como vehículos de expresión social, por lo que la propia ciudadanía debería definir (“de abajo hacia arriba”) sus propios repertorios de acción.

El supuesto que yace detrás de estas tres nociones es el de un rol activo de los ciudadanos en el espacio público y en la toma de decisiones. Muy probablemente ese mismo

supuesto fundamenta las nociones de participación que circulan en otras ciudades del país, mas no necesariamente en municipios medianos y pequeños. En estos últimos, la idea de participación está generalmente –aunque no siempre– asociada a un concepto de “ciudadanía de baja intensidad”, según la cual los diferentes grupos de la población son sujetos pasivos que atienden el llamado de los gobernantes para involucrarse en algunos espacios de participación sin tener necesariamente la posibilidad de incidir en la toma de decisiones sobre asuntos de su incumbencia. No ocurre así en todas partes, pero es una tendencia claramente identificable: no solo la institucionalidad participativa es precaria, como se analizó en la primera parte de este capítulo, sino que el concepto de participación dominante es funcional a las formas tradicionales de gestión (clientelistas y autoritarias), por lo que el alcance de la misma es limitado (consulta e iniciativa, y, en ocasiones, control social) y fuera de toda posibilidad de crear contrapoderes sociales a las élites dominantes³⁴.

Esta manera de entender la participación no está tallada en piedra. Varias experiencias desarrolladas por Foro en años recientes muestran que pueden cambiar con el tiempo, en particular cuando la ciudadanía toma la iniciativa de participar en los asuntos públicos, inspirada en una lógica de ciudadanía de alta intensidad. Es lo que ocurrió en varios municipios del norte del Cauca, donde Foro desarrolló un trabajo de aprestamiento de actores sociales para el control social a la gestión pública (Isaza y Fernández, 2018). A medida que las “comisiones ciudadanas” de seguimiento a la gestión fueron ganando espacio, los alcaldes y sus equipos de funcionarios comenzaron a brindar información y a aceptar el diálogo con la ciudadanía. Así, de una noción de participación ligada a estilos tradicionales de gestión, se pasó –gracias a la iniciativa y a la presión ciudadana– a una estrategia de diálogo para mejorar los estándares de la gestión pública. Algo parecido ha sucedido en otros municipios donde Foro ha desarrollado iniciativas de articulación entre la ciudadanía y las administraciones municipales para la concertación de políticas, la firma de pactos de gobernanza o el control social a la gestión pública³⁵. Las autoridades en esos municipios han ido aceptando la idea de que participar es algo más que informar



³⁴ “Las administraciones no tienen en cuenta a los consejos de planeación, y promueven una participación instrumental y sectorial de la sociedad. La participación no es entendida como un derecho, sino que se presenta como una oferta institucional que depende de la voluntad del mandatario de turno (voluntad política)” (Villamarín, Leal y Palacios, 2018, p. 21).

³⁵ Nos referimos a los proyectos ya mencionados desarrollados en Tabio, Baranoa, Suárez; en algunos municipios del páramo de Santurbán, en el departamento de Santander, y en Granada y Puerto Lleras, del departamento del Meta.

a la ciudadanía o consultar sus opiniones: es entablar un diálogo con diferentes grupos sociales para la construcción conjunta de decisiones de beneficio colectivo.

La promoción de la participación: estrategias y acciones

El trayecto del discurso a la acción no es directo; requiere surtir unos pasos que permiten al gobernante el tránsito de la retórica a los hechos, lo que no siempre ocurre en el campo de la acción política y de la gestión gubernamental. La sola retórica de la participación puede ser efectiva –como cualquier otra– para que el líder político mantenga una escucha entre sus seguidores, gane reputación y legitimidad, y corone sus propósitos de dominio político y electoral. Eso va a depender no solo del atractivo que posea el discurso ofrecido, sino de la manera como el público lo acoge y acepta como válido para refrendar la lealtad hacia el gobernante. Sin embargo, cada vez más el ciudadano se atiene a los hechos, no solo a las palabras. Requiere acciones y resultados que van más allá del discurso, sobre todo cuando tales resultados afectan –para bien o para mal– sus intereses.

Esa es la razón por la cual en el mundo de la gestión pública los hechos son los que hablan, más que las palabras, lo que obliga al gobernante a diseñar instrumentos (las estrategias, los planes, las políticas, etc.) que permiten establecer el puente entre el discurso y la acción. En esta sección analizaremos precisamente cómo las autoridades municipales construyen ese vínculo entre su narrativa sobre la participación y las acciones de fomento a esta última a través de sus programas de gobierno, sus planes de desarrollo y, sobre todo, del diseño de políticas y de acciones concretas en favor de un rol activo de la ciudadanía en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Son variadas las estrategias que en los últimos quince años las autoridades municipales, en cabeza de los alcaldes, han puesto en marcha para fomentar –o restringir– el ejercicio de la participación ciudadana en Colombia. Pueden agruparse en un continuum que abarca cuatro tipos de apuestas³⁶. La primera de ellas busca reducir al mínimo la importancia de la participación en la gestión pública y, si es posible, eliminarla como



³⁶ Como se observará, para esta clasificación hemos tomado como referente el caso de las cuatro grandes ciudades del país, entendiendo que en ellas las interacciones entre la sociedad y el Gobierno son más frecuentes y complejas y, en consecuencia, permiten descubrir una variada gama de elementos sobre el objeto de análisis. No obstante, aludimos también a experiencias en pequeños municipios, que por momentos se asemejan a lo que ocurre en las grandes ciudades, guardando, por supuesto, las proporciones y atendiendo a su especificidad por tamaño e historia.

ingrediente de la toma de decisiones. La participación ciudadana es considerada innecesaria, para algunos ilegítima, y se la acusa de generar obstáculos y demoras al ejercicio del buen gobierno (léase “gobierno eficiente y que muestra resultados”).

Esta estrategia fue analizada por Velásquez y González (2003) a propósito de la posición del alcalde de Medellín, Luis Pérez (2001-2003), a ese respecto. Para Pérez, la participación entregó a la ciudadanía una serie de atribuciones que no le corresponden constitucional ni legalmente: por ejemplo, a través de los planes zonales en Medellín diferentes grupos de la población comenzaron a tomar decisiones que –a su juicio– eran competencia de otros actores (los concejales, el propio alcalde y su gabinete de gobierno, etc.), quienes cuentan con una legitimidad política y jurídica derivada de su elección popular con base en el voto programático. Este último sería argumento suficiente, en su opinión, para que la autoridad municipal se sienta con la libertad de tomar las decisiones que mejor le parezcan sin que tenga que acudir a la ciudadanía para consultarlas y –mucho menos– para concertarlas. Esa es, en su opinión, la razón por la cual la norma obliga a los candidatos a proponer un programa de gobierno, el que luego debe quedar reflejado en el respectivo plan de desarrollo: “los ciudadanos eligen un alcalde, y este se encarga de todo, los ciudadanos ya delegaron esta responsabilidad en una administración” (Red de Organizaciones Comunitarias –ROC–, 2007, p. 55, citado por Corporación Viva la Ciudadanía, 2014, p. 49)³⁷. Si ello es así, ¿qué rol tendría la participación?

Sin rechazar de plano la participación, por lo menos en términos discursivos, el alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa (2016-2019), termina asumiendo la misma posición de Pérez: la ciudadanía no tiene por qué involucrarse en decisiones que debe tomar el alcalde, algunas de ellas acordadas previamente con el sector privado. Tales decisiones pueden ser comunicadas a la ciudadanía luego de ser adoptadas. En otras palabras, la participación tendría sentido como mecanismo de información de decisiones y, en algunos casos, de consulta, sin que la ciudadanía tenga por qué ser parte de ellas (Foro Capítulo Región Central, 2018). La participación no puede detener, según Peñalosa, la marcha del gobierno, el cual debe ser juzgado por sus resultados y no por la forma como se deciden los asuntos públicos. Como dice Ibáñez (2019), “en cierta forma es la degradación del derecho a la participación bajo el supuesto de que hay una cabeza en la administración



³⁷ Esta postura frente a la participación explica por qué el alcalde Pérez intentó desmontar el Sistema Municipal de Planeación mediante un proyecto de Acuerdo presentado al Concejo Municipal en 2001.

que tiene toda la capacidad de planear, y los ciudadanos deben esperar y aplaudir las decisiones”³⁸ (citado por Foro Capítulo Región Central, 2018).

La misma lógica han seguido los alcaldes que, en representación del Partido Cambio Radical, han liderado las tres últimas administraciones en la ciudad de Barranquilla. El argumento es otro, aunque lleva a la misma conclusión: la eficiencia del alcalde y su equipo de gobierno en el uso de los recursos y la eficacia en la realización de obras y proyectos vuelve innecesaria la participación ciudadana, pues los alcaldes muestran su idoneidad no solo para tomar las decisiones sin necesidad de consulta a la ciudadanía, sino para ponerlas en marcha y obtener resultados concretos. Existiría, en consecuencia, una relación inversa entre capacidad institucional y promoción de la participación. Mientras más alta sea la primera, menos necesaria será la segunda³⁹. Ese argumento ha ganado mucha fuerza en la ciudad, a juzgar por los altos índices de popularidad de los tres alcaldes que han ocupado el cargo en los últimos doce años. Dicha popularidad sustentaría la estrategia de marginamiento de la participación a un lugar muy secundario entre las preocupaciones de la gestión pública y de poco peso en el momento de definir la apuesta de ciudad y sus principales proyectos.

Una segunda estrategia considera que la participación es un componente válido, mas no relevante, de la gestión pública, cuyo peso en decisiones estratégicas relacionadas con la implementación del programa de gobierno y del plan de desarrollo es poco significativo. En consecuencia, se involucra a la ciudadanía en algunas acciones y proyectos, generalmente en microespacios locales, o en procesos de vigilancia ciudadana, sin que ello represente un empoderamiento de la sociedad ni una democratización de



³⁸ La retórica de la participación se mantiene, no obstante, intacta: en su plan de desarrollo para Bogotá, Peñalosa habla de la incidencia ciudadana y propone tres programas: formación para la participación transformadora; fortalecimiento de organizaciones sociales, comunales y comunitarias; y promoción de la participación transformadora. A estas alturas, en el final de su mandato, pocas personas podrían dar testimonio de la ejecución de tales programas y de su lugar relevante en la gestión de la ciudad.

³⁹ Este argumento no significa que la administración deje de realizar acciones relacionadas con la participación. En Barranquilla, en uno de esos tres gobiernos, la Alcaldía Distrital formuló, con el apoyo del PNUD, una política pública de participación que nunca fue adoptada. Además, en 2017, al tenor de lo señalado por la Ley 1757 de 2015, fue conformado el Consejo Distrital de Participación, el cual hasta la fecha no ha mostrado ningún resultado. Así mismo, en el plan de desarrollo aparece un programa de formación de las Juntas de Acción Comunal y de líderes de otras organizaciones sociales, así como otros programas, la mayoría de los cuales no necesariamente califican como acciones de fomento de la participación ciudadana; entre ellos: Barrios a la obra, la Feria BIBA, Jóvenes con propósito, Barrios creativos, Casas Distritales de Cultura, Entornos sociourbanos seguros (ESUS), Casa al parque, Guarda parques, Todos al parque y Casas de Juventud.

las decisiones públicas (participación instrumental). La idea es mantener el control de los procesos y restarle peso e importancia a la iniciativa ciudadana, aunque se sostiene un discurso positivo en favor de ella, lleno de lugares comunes y de fórmulas etéreas. La participación termina siendo funcional al proyecto político del alcalde de turno, antes que a los intereses de los sectores sociales involucrados.

Esta estrategia ha sido una constante en las últimas administraciones en Cali. Las propuestas de promoción de la participación incluidas en los planes de desarrollo son genéricas y bastante poco innovadoras. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo del alcalde John Maro Rodríguez (2001-2003) contiene una estrategia de reconstrucción del tejido social, dentro de la cual se incluye un programa denominado “participación ciudadana”, cuyo alcance no es explícito. El plan de su sucesor, Apolinar Salcedo, ni siquiera emplea el término participación, sino que hace referencia a la construcción institucional y defensa de lo público como la estrategia de gobierno más próxima a una idea de presencia ciudadana en la gestión de la ciudad.

El alcalde Jorge Iván Ospina, elegido en representación de una coalición de izquierda liderada por el partido Polo Democrático Alternativo, fue más explícito: su plan de desarrollo incluyó la estrategia “Todos participamos, todos somos responsables”, uno de cuyos programas se denominó “Cali es nuestra gente”. Fue quizás el mandatario más activo en el campo de la participación, sin superar la idea de acciones aisladas que no responden a una apuesta por su fortalecimiento: por ejemplo, mediante una alianza de varias organizaciones de la Comuna 22 con el DAGMA (Departamento de Gestión del Medio Ambiente) fue posible concertar acciones relacionadas con el espacio público, el tratamiento de aguas lluvias y la creación de corredores ecológicos. Promovió, además, la veeduría a las 21 megaobras que ejecutó durante su mandato. Ese tipo de acciones se repitieron en otros lugares de la ciudad, sin que de por medio hubiera una política de fomento de la participación con un norte claro⁴⁰. Fueron acciones que incluyeron a grupos ciudadanos, pero que poco contribuyeron a democratizar el manejo de la ciudad. Por su parte, el plan de desarrollo del alcalde Armitage (2016-2019) incluye el eje “Cali participativa y bien gobernada”, uno de cuyos componentes es “participación



⁴⁰ En los últimos años hubo un par de intentos de formular una política de participación que nunca fue adoptada ni vio la luz pública. así como otros programas, la mayoría de los cuales no necesariamente califican como acciones de fomento de la participación ciudadana; entre ellos: Barrios a la obra, la Feria BIBA, Jóvenes con propósito, Barrios creativos, Casas Distritales de Cultura, Entornos sociourbanos seguros (ESUS), Casa al parque, Guarda parques, Todos al parque y Casas de Juventud.

ciudadana”. Sin embargo, los resultados obtenidos no dejan entrever un trabajo sistemático en favor de la participación (Foro Capítulo Suroccidente, 2019).

Parecida apuesta orientó la gestión de los alcaldes Aníbal Gaviria y Federico Gutiérrez, en Medellín, aunque con matices de diferencia entre ellos y con respecto a los gobiernos de Cali. Aunque en un comienzo levantó expectativas sobre el compromiso de impulsar participación en la ciudad, Gaviria terminó restringiéndola, lo que contrasta con la larga tradición de Medellín en materia de planeación y de presupuestos participativos. El alcalde no quiso tocar el programa de PP por tratarse de una medida impopular, pero sí puso en marcha un programa paralelo (“Jornadas de Vida”), cuyo propósito era contrarrestar el peso del presupuesto participativo y poner en marcha un dispositivo que le quitara piso al poder de la ciudadanía a través de su intervención directa en los barrios para la asignación de presupuestos de inversión, y diera mayor importancia a escenarios de representación social. Según Carvajal (2018), estos cambios “implicaron que escenarios que habían logrado fuerza hasta ahora, como los Consejos Comunales y Corregimentales, por sus énfasis claramente deliberativos, fueron cambiados por las Jornadas de Vida, en donde el mecanismo participativo comienza a ser “el bullómetro”, a través del cual la mayoría de participantes a favor de determinadas iniciativas “hacían bulla” y posicionaban su voz a favor, como mecanismo de priorización y elección”⁴¹.

Lo que hizo luego el alcalde Gutiérrez (2016-2019) fue cambiar las prioridades de gestión social, ubicando en primer lugar los temas de seguridad y convivencia y relegando la participación ciudadana a un segundo plano. Con el argumento de que era necesario adaptar el Sistema Municipal de Planeación a las nuevas realidades de la ciudad, promovió la aprobación del Acuerdo 28 de 2018 que transforma y ajusta el presupuesto participativo mediante la incorporación de estrategias virtuales en el programa (votación electrónica y plataformas para la participación) (Carvajal, 2018). El Acuerdo introduce medidas que facilitan un mayor control de la planeación y el presupuesto participativo por parte de la administración municipal y regulan en detalle ese ejercicio ciudadano⁴².



⁴¹ Esta estrategia se apoyó sin embargo, en un lenguaje pro-participación que, por ejemplo, en el plan de desarrollo le asignaba al presupuesto participativo el objetivo de fortalecer una institucionalidad moderna e innovadora, estructurada por un sistema de relaciones a partir de acuerdos y alianzas en los territorios y los sectores, facilitando un clima de confianza democrática e incluyente, el desarrollo de agendas para el buen gobierno hacia la justicia social, el desarrollo humano integral, el compromiso por la vida y la equidad. (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014, p. 62, citado por Carvajal, 2018).

Lo que ocurre en muchos municipios pequeños y medianos de Colombia en cuanto a las apuestas de las autoridades públicas en materia de participación, con matices que es preciso no dejar de lado, es muy parecido a lo descrito en esta categoría para algunas grandes ciudades. En efecto, las apuestas de los alcaldes suelen figurar de forma dispersa en el contenido de los planes de desarrollo, y en la mayoría de las ocasiones hacen alusión a distintos tipos de actividades que no poseen una relación específica o directa con el concepto de participación ciudadana o que no obedecen a una estrategia que otorgue un lugar central a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Por ejemplo, en cuatro de los siete municipios analizados por Foro en el marco del programa Fortaleciendo fue posible identificar apuestas específicas relacionadas con la promoción de la participación ciudadana en el marco de los ejes estratégicos de sus planes de desarrollo. Se trata de los municipios de Nechí e Ituango en Antioquia, Caloto en Cauca, y Cartagena del Chairá en el Caquetá (Foro Nacional por Colombia, 2017, pp. 23-24).

En Nechí el plan de desarrollo incluye programas para el apoyo a la participación de las mujeres, los jóvenes y los grupos LGTBI en favor de su inclusión y garantía de derechos. En Ituango, la perspectiva de equidad e inclusión social hace alusión, en mayor medida, a la vinculación de las mujeres para la participación política y social. Desde el eje de buen gobierno, en ambos municipios aparecen enunciadas algunas estrategias para involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones de los municipios, con el objeto de hacerlos partícipes de los ejercicios de control Social. En Ituango, hay una apuesta específica de fomentar la participación ciudadana en los procesos de formulación de políticas públicas del sector rural y agrario.

En Caloto, las apuestas más importantes, para el fomento de la participación ciudadana están ubicadas en el eje de desarrollo comunitario, en el que se lee una intención expresa de propiciar espacios de diálogo y concertación permanentes que permitan consolidar la democracia participativa para la intervención de la ciudadanía en la gestión pública territorial. Asimismo, se incluyen actividades para el apoyo y fortalecimiento de



⁴² Carvajal cita el siguiente testimonio de un funcionario municipal a ese respecto: “[...] ya hay muchas presiones para que el PP se cambie, muchas denuncias de corrupción en el Concejo, en los líderes y sobre todo de exclusión, la denuncia de que unos líderes se apoderaron de eso, y ya no me dejan entrar, a mí no me toca nada [...] eso hace que en este gobierno, en el gobierno de Medellín Cuenta con Vos, sí se proponga una reforma y no de forma, sino un poco de fondo, sobre unos asuntos que se le habían delegado a la ciudadanía, siendo competencia del Estado, porque de alguna manera, así como lo dice De Sousa: la democracia y la participación en la democracia es como cedemos autoridad, y como cedemos competencias, pero es también responsable cuando yo cedo competencias y veo que se está distorsionando, volver a retomar y volver a mirar el proceso”.

las Juntas de Acción Comunal y organizaciones para su participación en la construcción de paz territorial y en el reconocimiento y afianzamiento de la cultura étnica.

Por su parte, en Cartagena del Chairá, la participación ha sido pensada en sectores como el agropecuario, la cultura, la infancia, la adolescencia y el medio ambiente. En esta variedad de frentes se plantea la promoción de los espacios de diálogo participativo, el fortalecimiento de las organizaciones sociales, la generación de modelos de transformación de conflictos y algunos programas de construcción de cultura ciudadana en los niños, entre otras cosas.

Como se puede ver, las apuestas poseen una variedad de sectores desde los cuales se aborda la oferta de participación, aunque en el conjunto de los planes de desarrollo tales apuestas no aparecen como propósitos estructurales y transversales a las acciones de las administraciones municipales, a pesar de que se presentan ciertos acercamientos desde las líneas estratégicas de “buen gobierno” o la perspectiva de la “dimensión institucional”. No sobra señalar, además, que esos municipios han sido escenarios del conflicto armado, lo que establece un vínculo estrecho entre las propuestas de participación y las actividades relacionadas con la construcción de paz territorial, especialmente en el contexto actual de post-acuerdo. Igualmente, es probable que el posicionamiento logrado por los temas de participación en estos municipios responda al trabajo de agencias de cooperación y de ONG con los líderes y grupos de base de las zonas en mención.

En otros municipios, el rol atribuido a la participación en los planes de desarrollo es de poca relevancia. El plan de Tumaco, por ejemplo, propone incentivos y garantías para la población víctima del conflicto armado, sin hacer mención a iniciativas de promoción de la participación. La acción más directamente relacionada con este campo es precisamente la propuesta de formular el plan de desarrollo con participación de la ciudadanía. En San Vicente del Caguán, el plan reconoce la participación como una herramienta para reducir brechas sociales y propone ejercicios de diálogo popular, así como una política de acercamiento del Gobierno a la comunidad para la ejecución de planes de atención a poblaciones vulnerables, sin un vínculo claro con la participación.

Lo cierto es que ninguno de estos municipios ha diseñado una política pública de participación, no solo por desconocimiento de la ley 1757, que plantea esa tarea como una obligación de los mandatarios elegidos, sino por la falta de interés de las autoridades municipales de dar a la población un mayor protagonismo en la toma de decisiones públicas. Si acaso, el tema aparece en algunas políticas poblacionales, por ejemplo, en las de jóvenes y mujeres en Nechí y Cartagena del Chairá. La participación ciudadana es vista como un proceso accesorio o un requisito que se debe cumplir como parte de las

funciones del Gobierno. Por ello, no se le atribuye la importancia como medio para prevenir el escalamiento del conflicto, o para desarrollar acciones socialmente pertinentes de acuerdo con las problemáticas territoriales⁴³.

La tercera estrategia de promoción de la participación consiste en acogerse a la norma vigente y cumplir a cabalidad lo que esta última dispone. Es lo que ocurrió durante el segundo mandato del alcalde Mockus, en Bogotá. Como se sabe, su gobierno puso el acento en la cultura ciudadana más que en la cultura democrática. En consecuencia, la participación ciudadana, reconocida como un elemento más de la vida de la ciudad, no jugó un papel central ni en la narrativa del alcalde ni en su práctica, entre otras por el desconocimiento y la falta de experiencia de su equipo de gobierno en el manejo del tema. Esa fue la razón por la cual decidió acogerse a lo ya existente en la norma (básicamente lo establecido en el Estatuto Orgánico de Bogotá sobre iniciativas ciudadanas y, especialmente sobre planeación participativa)⁴⁴.

No obstante, el plan de desarrollo incluyó algunos programas que involucraban a la ciudadanía en la toma de decisiones (“Procedimientos para decidir” y “Organizarse para influir y aprender”). Además, durante su mandato, la administración Mockus promovió la participación de diferentes sectores sociales en la formulación participativa de la política social de la ciudad y creó mesas de trabajo para discutir estrategias de lucha contra la discriminación por opciones sexuales y de género.

Cabe señalar que la decisión de la Administración Mockus de “atenerse a lo que dispone la norma” no significaba acogerse al formalismo de la ley para llenar un requisito, sino, por el contrario, reconocer que la ciudadanía debería tener un lugar en decisiones importantes para la ciudad y sus localidades. En otras palabras, era una apuesta de máximos (cumplir lo dispuesto por la ley para sacar adelante los planes locales y el Plan Distrital de Desarrollo con participación ciudadana), no de mínimos (acogerse a los requisitos más elementales de la norma para cumplirla sin que ello represente un avance en la participación). En tal sentido, esta estrategia va más allá que la anterior, pues logró



⁴³ Probablemente una de las acciones más recurrentes de los gobiernos municipales es la rendición de cuentas. Esta, sin embargo, en lo que concierne a la mayoría de los municipios pequeños y medianos, se ha convertido en una especie de ritual que es preciso cumplir, en el que las autoridades presentan informes –muchas veces en lenguaje técnico– y la ciudadanía escucha, sin información previa y sin que haya lugar al diálogo y a la explicación de decisiones tomadas y de acciones realizadas.

⁴⁴ Así lo planteó un exfuncionario de la Alcaldía Mayor de Bogotá: “En realidad, esta opción se consideró como la mejor ante la falta de conocimiento y experiencia del equipo de gobierno en los asuntos de la participación ciudadana. La tesis que triunfó era que no era buena idea inventar y arriesgarse a fracasar, y que lo más racional era acoger lo que estaba ya implementado” (citado por Foro Capítulo Región Central, 2018).

incorporar realmente a la planeación distrital y local a un importante número de personas de diferentes orígenes en los escenarios creados para tal fin: el Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) y los Consejos de Planeación Local (CPL).

Es posible detectar casos parecidos de manejo de la participación en municipios pequeños. En Tabio, por ejemplo, las autoridades cumplieron con las exigencias de la norma en materia de la formulación participativa del plan de desarrollo y del apoyo al funcionamiento de algunos espacios de participación ciudadana. Además, poco a poco el alcalde y su equipo de gobierno fueron entendiendo el importante rol de la participación y las obligaciones derivadas de la Ley 1757 de 2015, lo que los llevó al diseño de una política de participación, la organización de eventos como la semana de la participación y el impulso a otras acciones cuya intención era involucrar cada vez más a la ciudadanía en la gestión del municipio. Algo similar ha ocurrido en otros municipios en los que Foro trabaja, como Suárez y Baranoa, o los municipios del norte del Cauca, donde la oferta participativa, la entrega de información y la apertura al escrutinio ciudadano se han incrementado y cualificado en respuesta a iniciativas que tuvieron origen en la propia ciudadanía.

La cuarta estrategia es la de dar protagonismo a la ciudadanía en la gestión pública a través de la creación y fortalecimiento de canales para su incidencia en las decisiones. La participación deviene así un componente central de la acción estatal, bien sea a través de dispositivos institucionales, bien a través de la movilización colectiva en torno a objetivos compartidos. Este tipo de apuesta fue desarrollada durante las administraciones lideradas por alcaldes elegidos a nombre del Polo Democrático Alternativo, en Bogotá, y por los alcaldes Sergio Fajardo y Alonso Salazar, del Movimiento Compromiso Ciudadano, en Medellín. Los argumentos y la orientación dada a la participación no es la misma en todos ellos, pero, en últimas, apunta al mismo resultado: que la ciudadanía sea protagonista en la construcción de un proyecto de ciudad.

El caso más demostrativo de esta estrategia es el del gobierno de Luis Eduardo Garzón en Bogotá (2004-2007) (Velásquez y González, 2006). Desde su campaña a la alcaldía, el candidato Garzón planteó la necesidad de dar un salto cualitativo en la gestión de la ciudad, a través de la priorización de la cuestión social y, en particular, de la participación ciudadana como principal procedimiento para la definición de los asuntos públicos: “Garzón le apostó a una gestión de estirpe social y de talante participativo” (Velásquez y González, 2006, p. 58).

No se trataba, sin embargo, de hacer más de lo mismo. Para Garzón y su equipo era necesario tomar en serio la participación. Por eso propuso durante su campaña el eslo-

gan “Participación con decisión”, y en el Plan de Desarrollo el de “Participación para la decisión”, con la intención de que la ciudadanía jugara un rol más activo y determinante en la toma de decisiones. Así, la participación aparece en los fundamentos, los objetivos y los principios del plan de desarrollo, y se concretó en cuatro programas: participación para la decisión, comunicación para la participación, control social a la gestión pública y obras con participación ciudadana. Aunque el plan no definió un volumen suficiente de recursos para la ejecución de estos programas y sus proyectos específicos (solamente el 0,58 % de la inversión prevista para el periodo 2004-2008), propuso sin embargo multiplicar los espacios de encuentro entre la ciudadanía y la Administración distrital para la formulación de las políticas públicas. Además, incluyó como metas la formulación de una política pública de participación, que debía ser construida con participación de la ciudadanía, y la creación del Sistema Distrital de Participación como mecanismo de gestión de la política que garantice consistencia en las acciones, coordinación entre las entidades involucradas y con la ciudadanía, y resultados coherentes con el diseño de la política.

Acorde con este planteamiento, la administración de Garzón realizó un buen número de acciones encaminadas a poner en marcha la propuesta consignada en su programa de gobierno y su plan de desarrollo. El propio proceso de planeación fue una experiencia interesante pues buscó movilizar a la ciudadanía en torno a la formulación del Plan Distrital y de los planes de desarrollo de las localidades. No solo fortaleció y dio protagonismo a los Consejos de Planeación (Distrital y locales), sino que creó el día de la participación, una jornada en la que la ciudadanía se movilizó en las veinte localidades para formular propuestas que nutrieron el Plan Distrital y los planes locales. Además, abrió la posibilidad de que el CTPD, una vez entregado su concepto a las autoridades de planeación sobre la propuesta de plan, pudiera sentarse a la mesa con el equipo de gobierno para consensuar aspectos de ese concepto de modo que quedaran incluidos en la propuesta que aprobaría el Concejo Distrital. Así ocurrió.

De otra parte, llevó a cabo una reforma administrativa (Acuerdo 257 de 2006), a través de la cual transformó el Departamento de Acción Comunal en el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC) y creó el Comité Interinstitucional de Participación (CIP) para coordinar la acción de las diferentes entidades en materia participativa, así como el Sistema Distrital de Participación (Decreto 448 de 2007). Puso en marcha el Centro de Información, Formación y Divulgación para el Control Social - “La Casa del Control Social” como dispositivo de cualificación de líderes y lideresas de la ciudad para el ejercicio del control social, y como espacio de encuentro entre la administración Distrital y la ciudadanía. El IDPAC diseñó y puso en marcha la Escuela Distrital de

Participación, orientada a cualificar a la ciudadanía mediante la entrega de herramientas teóricas, metodológicas y de acción que ayudan a fortalecer sus capacidades para el ejercicio de la ciudadanía activa y la incidencia en asuntos públicos. La Dirección de Participación de la Secretaría de Gobierno redactó un documento de bases de la política pública de participación, que fue sometido a una consulta ciudadana a través de veintisiete audiencias públicas, las cuales aportaron nuevos insumos para el diseño de la política. El documento final fue redactado, pero no adoptado por la Administración Distrital. Fue expedida por el sucesor de Garzón, Samuel Moreno, a través del Decreto 503 de 2011.

Durante la administración Garzón fueron formuladas varias políticas sociales con participación de los grupos y sectores interesados: política pública de mujer y géneros 2004-2016 a través de un trabajo de la Mesa Diversa de Mujeres; política pública distrital de ruralidad” (Decreto 327 de 2007); política pública de juventud 2006-2016” (Decreto 482 de 2006); y política pública de discapacidad para el Distrito Capital 2007-2020” (Decreto 407 de 2007).

Estas y otras acciones de apoyo a la participación ciudadana tuvieron continuidad, aunque no con el mismo vigor y alcance, durante la administración de Samuel Moreno y Clara López. El Plan de desarrollo en este periodo incorporó un enfoque de derecho a la ciudad y, desde ese enfoque, hizo una lectura de la participación ciudadana y su rol en la gestión urbana, que se tradujo principalmente en el montaje de los presupuestos participativos. Este fue un punto incluido en la reforma administrativa liderada por el alcalde Garzón. En 2009, la Secretaría de Gobierno y el Departamento de Planeación unieron esfuerzos y recursos para echar a andar una experiencia piloto de presupuesto participativo en las veinte localidades de la ciudad, que fue exitoso desde el punto de vista del número de personas participantes y de la asignación de inversiones, pero que lamentablemente no fue replicado. Lo novedoso fue la aplicación de esa herramienta en los centros educativos de la ciudad. En 2010, 367 establecimientos educativos realizaron ejercicios de presupuesto participativo en Bogotá, lo que dio lugar a la expedición de un decreto mediante el cual todos los centros educativos de carácter público deberían planificar sus finanzas con la participación de los diferentes actores (estudiantes, profesores, directivos, padres de familia).

El alcalde Gustavo Petro acogió el enfoque heredado de las dos administraciones anteriores, pero dio un giro importante al apostarle a la movilización como principal recurso de promoción de la participación, bajo el supuesto de que la institucionalidad participativa no tenía en su diseño los elementos necesarios para garantizar una participación efectiva y decisoria de la sociedad en los asuntos de interés público. Su plan de desarrollo incluyó el programa “Bogotá Humana: participa y decide”, enfocado en

cuatro campos de actuación: i) presupuestos participativos y los cabildos abiertos para la definición del plan de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial y el presupuesto de la ciudad; ii) algunas acciones dirigidas a mejorar las capacidades de organizaciones y movimientos sociales para la decisión; iii) el acceso a medios de comunicación alternativos como instrumento de difusión; y, IV) la cogestión comunitaria para la cultura y la recuperación, aprovechamiento sostenible y goce del espacio público.

Esa estrategia llevó a Petro a hacer caso omiso de la política pública de participación, expedida por su antecesor y vigente a su llegada a la alcaldía distrital, y desatendió los espacios institucionales, en especial aquellos relacionados con la formulación del plan de desarrollo distrital y los planes de las localidades. En su lugar propuso unos pilotos de presupuesto participativo, con un diseño diferente a la experiencia llevada a cabo por la administración anterior: como se trataba de movilizar a la población, puso en marcha los cabildos de presupuesto participativo para que la gente masivamente acudiera a definir prioridades de inversión sobre temas de vías, agua y juventud en sus localidades. Ese proceso tuvo lugar de manera paralela a la formulación y aprobación del plan de desarrollo Distrital, en los primeros meses de 2012.

Además, impulsó las consultas sobre el nuevo Estatuto de Planeación de Bogotá⁴⁵, la conformación de los comités probasura cero, los pactos de convivencia y seguridad ciudadana, el plan 75/100 que buscaba la articulación de las entidades gubernamentales con las comunidades en su territorio, el programa “El alcalde escucha a la ciudadanía en las localidades” y la contratación de organizaciones sociales para la gestión de los proyectos de desarrollo. Su intención era fortalecer la autonomía ciudadana en la definición de sus propios canales de relación con el Gobierno y con las alcaldías locales, así como definir las reglas para participar y para volver más fluida y permanente la acción colectiva, ampliando la cobertura de los procesos en cantidad y tipo de poblaciones involucradas en prácticas participativas, avanzando hacia formas de incidencia directa y decisoria y, en últimas, garantizar mayor eficacia en la solución de los problemas de la ciudad y de sus habitantes (Velásquez, 2016).

En Medellín, las administraciones de Fajardo y Salazar también otorgaron una importancia singular al rol de la ciudadanía en la construcción de ciudad, lo que los llevó



⁴⁵ Presionado por iniciativas de reforma del Estatuto de Planeación (Acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000) que comenzaban a circular en la ciudad por iniciativa de algunos concejales y de organizaciones de la sociedad civil, el gobierno de Petro decidió elaborar una propuesta de estatuto de planeación cuyos contenidos fueron consultados a la ciudadanía en las Localidades. Este proceso también fue consultivo, no vinculante.

a cambiar el rumbo impuesto por la alcaldía de Luis Pérez y a ocuparse de temas de cultura ciudadana y participación. Refiriéndose al mandato del movimiento Compromiso Ciudadano en Medellín, Villa y Carvajal (s.f.) afirman:

Las formas de acción política que planteó Compromiso Ciudadano proponían transformar la ciudad, hacer la política de una manera transparente, impulsar también un programa de transparencia social que partiera de ese acumulado y de la descomposición del régimen de democracia representativa. A partir del gobierno de Sergio Fajardo, hay en Medellín un cambio en la política en términos de poner lo político y la política bajo la lupa de la ciudadanía para que esta juzgue lo que se hace bajo criterios de la transparencia; se abren las puertas para que la comunidad interfiera en el Estado e interrelacione con la gestión pública. (pp. 26-27)

Así, Fajardo propuso como pilares de su Plan de Desarrollo la gobernabilidad, la autorregulación y la participación ciudadana. Plantea una nueva forma de hacer la política, al definirse como un gobierno de cara a la comunidad, en el que la corresponsabilidad, entendida como la articulación de los esfuerzos de todas y todos, sería una herramienta clave; la transparencia, la deliberación pública y la rendición de cuentas se convertirían en principios rectores de la acción pública (Carvajal, 2018). Esta idea se tradujo en una ampliación de la oferta participativa a través de la formulación de los planes comunales y corregimentales de desarrollo local (sistema de planeación) en aquellas zonas que no los tenían, lo que supuso el diseño de una arquitectura institucional en el seno de la alcaldía y la creación de instancias para la formulación participativa de los planes; de igual forma, promovió la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) con una estrategia participativa que entendía el territorio como lugar de encuentro de los ciudadanos, incorporando metodologías que implicaban mayor diversidad en la intervención de los actores y la implementación de algunos instrumentos de gestión del suelo que dinamizaron la acción social, como los planes parciales y los planes especiales; llevó a cabo las estrategias de rendición de cuentas y ferias de la transparencia en la contratación del Estado, que buscaban establecer criterios comunes para la contratación pública y minimizar las posibilidades de prácticas clientelares y corruptas.

Pero, sin duda, su mayor aporte fue la implementación del Presupuesto Participativo como eje central de la movilización ciudadana en torno a la gestión de la ciudad. El PP hacía parte de la Línea 1 del Plan de Desarrollo, “Medellín Gobernable y Partici-

pativa”, componente Organización y Participación Ciudadana. La idea era enfrentar las lógicas clientelares instaladas en la ciudad y garantizar la organización y participación ciudadana, la reconstrucción del tejido social, el control ciudadano a la gestión pública y la recuperación de la confianza en lo público, promoviendo la articulación entre la democracia participativa y la representativa (Plan de Desarrollo Municipal, 2004-2007, citado por Carvajal, 2018):

[...] en Medellín el Presupuesto Participativo (PP) se retoma en el 2004, y el mismo guarda correspondencia tanto con la Constitución de 1991 como con el Acuerdo 043 de 1996, en este sentido se asume principalmente como un instrumento de democracia, y como mecanismo de participación y planificación, el cual le permite a las comunidades definir y priorizar el uso de los recursos del presupuesto público que se invertirá en su territorio, lo que conlleva una posibilidad de diálogo entre las comunidades y el Estado [...] PP ofrece un nuevo escenario para el territorio y permite que las comunidades se organicen alrededor de la participación ciudadana, entendida en este marco como un derecho y un deber para y en la construcción del mismo. (Alcaldía de Medellín e IPC, 2013, p. 40)

Otro de los componentes de la oferta de participación durante la alcaldía de Fajardo fue la organización de los Congresos de Ciudad, diseñados “para discutir tanto los problemas como las soluciones, construir el sentido de lo público, fortalecer el relacionamiento entre ciudadanía y el Estado local, y desatar potencialidades para construir colectivamente el sentido de sociedad y ciudad que se quiere” (Instituto Popular de Capacitaciones, 2014, p. 8, citado por Carvajal, 2018). Los Congresos complementaban el rol de los PP, generando escenarios para la ampliación de la democracia a escala territorial más amplia, la escala de ciudad. Hubo cinco versiones entre 2005 y 2010, incluyendo dos en el periodo de gobierno de Salazar, que abordaron temas como: la equidad, el desarrollo humano, la cultura de la legalidad, la inclusión social, la lucha contra la pobreza y la profundización de la democracia participativa.

Salazar dio continuidad a esa orientación de la oferta participativa que instaló en la ciudad la Alcaldía de Sergio Fajardo, con un énfasis en la idea de desarrollo humano integral y en el enfoque de derechos. Este último introdujo “un nuevo paradigma de la participación ciudadana bajo el cual la gestión del desarrollo es resultado de la participación y la corresponsabilidad de los ciudadanos y ciudadanas.” (Sánchez, 2008, citado

en Alcaldía de Medellín y Corporación Región, 2010, p. 81). Salazar dio enorme importancia a los procesos de formación ciudadana y a la inclusión de la perspectiva de género, no solo en el lenguaje sino en los hechos. Se destacan en este último sentido sus programas “Entrenamiento en liderazgo para la incidencia social y política de las mujeres de Medellín”, el fortalecimiento del proceso de ciudad “Mesa de Trabajo Mujer de Medellín” y la puesta en la escena pública de la reclamación por la construcción de la Clínica de la Mujer, obra que no logró concretarse, en otras cosas, por el rechazo y oposición que sectores tradicionales y de la iglesia, pusieron frente a este proyecto.

La formación ciudadana respondió la necesidad de cualificar viejos y nuevos liderazgos. Se intentó desde este énfasis afectar positivamente la labor pública y el papel de actores como las JAL, la cualificación de “las capacidades organizativas y colectivas de las organizaciones comunales y sociales, y [siguió] siendo un reto la formación de nuevos liderazgos y el mejoramiento de la práctica de participación comunitaria” (Alcaldía de Medellín, 2008, p. 126, citado por Carvajal, 2018).

Un funcionario de la administración municipal ofrece en el siguiente testimonio una mirada global sobre la apuesta de estas dos administraciones:

El gobierno de Fajardo y de Alonso, hacen una inversión muy grande en espacio público, en transformación de la visión del espacio público como derecho y no simplemente como cemento [...] se empiezan a hacer grandes obras que hoy, incluso, son buena parte del soporte de lo que nosotros llamamos infraestructura para la participación, reconociendo que eso todavía es muy débil, es decir que los espacios para la reunión de la comunidad a nivel de participación son un limitante para una convocatoria masiva, en los barrio; pero hoy tenemos escuelas, sedes comunales y bibliotecas. (Carvajal, 2018, p. 12)

Estas acciones requirieron nuevos ajustes institucionales, los que quedaron recogidos en la Política de Operación del Proceso de Participación Ciudadana, a través de la cual fue acondicionada la arquitectura institucional para atender las crecientes dinámicas de participación ciudadana y la transformación de la gestión pública de cara a los ciudadanos, en los territorios locales y con acceso público y democrático a la información. Esta mención introduce el tema de las adecuaciones institucionales en el seno del Estado necesarias para operar las políticas y los programas de fomento de la participación.

Los cambios en la estructura de las administraciones municipales

Poner en marcha los planes, programas y proyectos de apoyo e impulso a la participación ciudadana implica introducir modificaciones en la estructura institucional de los gobiernos municipales, que faciliten el acercamiento de las autoridades públicas a la ciudadanía y contribuyan al logro de las metas que esos gobiernos buscan alcanzar en ese campo. Nuevas prácticas en viejos moldes institucionales pueden fracasar en el logro de su objetivo. Por eso resulta necesario examinar qué tanto tuvieron lugar esas adecuaciones en el seno de la arquitectura institucional de los municipios.

Hace quince años, esos cambios institucionales no eran tan claros. Hubo –sí– algunas reformas en esa dirección, especialmente en las ciudades grandes e intermedias, en respuesta a la demanda ciudadana de una acción más sistemática de los gobiernos en materia de participación; sin embargo, aunque el lenguaje de la participación se había impuesto en el país, los gobiernos no tenían los instrumentos, en unos casos, o la voluntad, en otros, para adecuar la estructura orgánica de las alcaldías a las exigencias derivadas de su responsabilidad constitucional de promover la participación ciudadana.

Esa situación varió con el cambio de siglo, cuando los gobiernos municipales comenzaron a realizar reformas administrativas integrales o de algunas dependencias, en las que la participación ciudadana fue uno de los referentes de cambio. Diez años después, la Ley Estatutaria de Participación otorgó una relevancia a las cuestiones relativas a la promoción de la participación, cuando definió con claridad los deberes de las autoridades públicas alrededor de las instancias de participación ciudadana (art. 104) y señaló que por lo menos en los departamentos de más de un millón de habitantes y en los municipios de categorías especial, primera y segunda, así como en los Distritos, las administraciones pueden “crear oficinas para la promoción de la participación ciudadana, adscritas a las Secretarías que para tal fin se designe por los respectivos gobierno territoriales como órganos responsables de promover el derecho a la participación ciudadana en sus respectivas unidades territoriales” (art. 87) y dedicar funcionarios de tiempo completo para el ejercicio de esa competencia (art. 88).

Esas dependencias tienen las siguientes funciones:

- a) Formular las políticas locales de participación en armonía con la política nacional y con el concurso de las distintas instancias institucionales y no institucionales de deliberación existentes y con las entidades que conforman el Estado a nivel local.

- b) Hacer seguimiento al cumplimiento de las políticas locales de participación, así como hacer seguimiento a los compromisos de las administraciones emanados de los ejercicios de control social.
- c) Garantizar el adecuado estudio e integración de las recomendaciones hechas por actores de la sociedad civil a la administración territorial en desarrollo de sus actividades y cofinanciar los esfuerzos de participación ciudadana.
- d) Fomentar la cultura democrática y el conocimiento y apropiación de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en las instituciones educativas.
- e) Diseñar y gestionar estrategias e instrumentos que concreten en las realidades locales las políticas nacionales en materia de participación y organización de la ciudadanía.
- f) Diseñar y promover la estrategia que garantice la información suficiente para una efectiva participación ciudadana.
- g) Ejecutar, controlar, coordinar y evaluar planes, programas y proyectos para la promoción de la participación ciudadana, el interés asociativo y la organización comunitaria en el departamento o municipio.
- h) Fomentar procesos asociativos en las organizaciones sociales y comunitarias.
- i) Liderar, orientar y coordinar los procesos de participación de los grupos poblacionales desde la perspectiva etaria, étnica, generacional y de equidad de género.
- j) Desarrollar la rendición de cuentas a la ciudadanía y promover ejercicios de control social como procesos permanentes que promuevan, en lenguajes comprensibles, la interlocución y evaluación de la gestión pública de acuerdo con los intereses ciudadanos.
- k) Estimular los ejercicios de presupuestación participativa a través de toma de decisiones de carácter deliberativo sobre la destinación de recursos de inversión pública. (art. 89)

En las grandes ciudades las modificaciones institucionales tuvieron lugar antes de que fuera expedida la Ley 1757 y se enfocaron en dos aspectos: de un lado, la definición de entidades encargadas de liderar la promoción de la participación ciudadana; de otro, las formas de articulación de las distintas dependencias que, por su naturaleza y obje-

tivos misionales, desarrollan acciones de fomento a la organización y la intervención de la ciudadanía en asuntos relacionados con sus respectivos campos de competencia. Sobre el primero de ellos, la responsabilidad principal en esas ciudades fue asignada a una dependencia específica: el IDPAC, en Bogotá, creado por la Reforma Administrativa de 2007 en reemplazo del Departamento Administrativo de Acción Comunal; en Cali, la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana⁴⁶, que sustituyó a la de Desarrollo Territorial y Bienestar Social (Decreto 411.0.20.0516); y la Secretaría de Desarrollo Social, en Medellín, que tiene dentro de su estructura una Subsecretaría de Organización y Participación y una Unidad de Gestión de la Participación Ciudadana, creada mediante el Decreto 1697 de 2011.

A estas entidades se asignó el liderazgo en el manejo de la participación ciudadana, pero muchas otras tienen funciones y desarrollan programas de impulso a la participación o experiencias en las que diversos grupos sociales son los protagonistas. Eso ocurre en la mayoría de ciudades colombianas, donde las entidades de salud, educación, bienestar social, medio ambiente, cultura, etc., ejecutan proyectos con un componente participativo. Incluso, en Cali, la norma señala que cada institución debe tener un funcionario dedicado a atender los asuntos relacionados con la organización y la participación ciudadana (Foro Capítulo Suroccidente, 2018). En Medellín, fueron diseñados y puestos



⁴⁶ Según el mencionado decreto, esta Secretaría debe “definir y liderar las políticas locales del desarrollo territorial, participación ciudadana y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios que brinda la Administración Municipal, en el marco de la inclusión social, la resiliencia de las comunidades, el respeto por el otro, la movilización de nuevos liderazgos, el apoyo a los procesos asociativos, la priorización de la inversión, el ejercicio del control social y el fortalecimiento de la democracia”. De manera específica, debe: a) Definir las políticas locales de participación, en armonía con la política nacional y con el concurso de las distintas instancias institucionales; b) Fomentar la cultura democrática, el conocimiento y apropiación de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria con los distintos actores del Municipio de Santiago de Cali; c) Liderar estrategias que garanticen la formación e información suficiente para una efectiva participación ciudadana; d) Liderar los procesos de participación de los diversos grupos poblacionales identificados en el Municipio de Santiago de Cali; e) Apoyar los procesos de rendición de cuentas del municipio a la ciudadanía en coordinación con el Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional; f) Fomentar el ejercicio del control social a lo público; g) Promover el desarrollo del ejercicio de presupuesto participativo, de conformidad con los lineamientos establecidos por los Departamentos Administrativos de Planeación y Hacienda Municipal; h) Incentivar las buenas prácticas de gestión y participación comunitaria desarrolladas en el territorio; i) Aplicar las estrategias de atención al ciudadano en lo relativo al trámite de peticiones, reclamos, quejas y solicitudes de la comunidad, de conformidad con los lineamientos del Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional; j) Coordinar las acciones para el desarrollo y fortalecimiento institucional de los territorios a través de los CALI; k) Evaluar la gestión y resultados de los CALI; l) Desarrollar las demás funciones y negocios que le sean asignados acordes con su competencia”.

en marcha varios comités, observatorios, plataformas, redes y mesas temáticas como herramientas para atender los procesos de participación en la ciudad. Y, en Bogotá, las Alcaldías Locales recibieron el encargo de promover experiencias de participación en su territorio, así como de proveer los medios necesarios para sensibilizar a sus habitantes sobre el tema, brindar formación y apoyar a comunidades y organizaciones interesadas en actuar en el escenario público.

Por tal razón la cuestión de la coordinación y articulación interinstitucional se convirtió poco a poco en un objeto central de preocupación para los responsables del diseño institucional en esas ciudades. De manera temprana los alcaldes de Bogotá percibieron esta necesidad y procedieron a diseñar dispositivos concretos. Antanas Mockus creó un Comité Interinstitucional de Participación, de carácter informal, pero de gran importancia para que la Administración Distrital actuara de modo coordinado en esta esfera. Garzón formalizó la idea y la incluyó en su reforma Administrativa de 2006, uno de cuyos rasgos fue precisamente crear sectores de gestión pública y diseñar Comisiones de trabajo interinstitucionales, entre ellos el Consejo Superior de Política de Participación y Desarrollo Local (Acuerdo 257 de 2006). Posteriormente, en el diseño del Sistema Distrital de Participación fue creada la Comisión Intersectorial de Participación (CIP)⁴⁷, hoy vigente, en la que participan 37 funcionarios de 15 entidades distritales (Secretarías y Organismos de Control) (Decreto 546 de 2007).

Medellín siguió una ruta parecida: creó la Mesa para el Fortalecimiento de la Ciudadanía (FOCI) y el Comité de Enlace y Seguimiento (CES), encargados de conectar componentes técnicos y políticos de la oferta participativa del municipio. Cali también creó el Comité Interinstitucional de Participación Ciudadana, articulado al Sistema Municipal de Participación. Su misión es precisamente poner en marcha el Sistema, una vez el Consejo Municipal de Participación lo haya diseñado.

Estos dispositivos de coordinación, pertinentes por definición y que han operado con ritmos e intensidades diferentes, no han logrado sin embargo articular del todo la oferta participativa en esas ciudades. Una cosa es el diseño institucional –necesario y positivo desde la óptica de la eficacia de la acción del Estado– y otra su funcionamiento. Este último debe enfrentar barreras culturales (cultura organizacional), políticas (intereses parti-



⁴⁷ La Comisión está compuesta por las secretarías Distritales de Gobierno, General, Hacienda, Planeación, Desarrollo Económico, Educación, Integración Social, Salud, Cultura, Recreación y Deporte; Ambiente, Movilidad y Hábitat. La Secretaría Técnica está a cargo de la Subdirección de Promoción de la Participación del Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal (IDPAC).

distas que median los procesos) y de lenguaje (narrativas diferentes en distintas entidades) que producen al final resultados subóptimos en la coordinación interinstitucional. Según el estudio sobre participación ciudadana en Bogotá, elaborado por Foro Capítulo Región Central, en Bogotá, a pesar de la existencia del CIP, cada entidad terminó haciendo lo suyo, según su propia lógica y dependiendo de su capacidad creativa y de los recursos técnicos, humanos y financieros a su alcance. La acción institucional se convirtió así en un asunto totalmente discrecional, sin orientación estratégica del alcalde, dependiente, por tanto, de la voluntad política y de la capacidad técnica de las diferentes entidades distritales y de los encargados del tema en cada una de ellas. El IDPAC perdió su papel de liderazgo, lo que volvió más complejas la distribución, la ejecución y el control del presupuesto por la superposición de acciones y la desagregación del gasto. Un funcionario distrital lo expresó así: “En la ciudad la mayoría de las entidades tiene acciones que promueven la participación, pero paradójicamente no hay un doliente visible para que informe lo que se hace, los impactos generados y los dineros que se gastan. Es un completo desorden”⁴⁸. Algo parecido señala Carvajal (2018), a propósito de lo ocurrido en Medellín: “Sin embargo, este asunto de la articulación aun hoy no logra ser tramitado de manera estructural y permanente al interior de la alcaldía, entendiéndose como principio de la gestión pública y necesidad para fortalecer la participación” (p. 13).

En los municipios pequeños y medianos, la lógica institucional obedece a otros parámetros. Como existen menos espacios de participación y la oferta de políticas y programas es menos densa, los diseños institucionales que soportan esa oferta no son tan definidos. Obedecen más a factores aleatorios, a veces dependientes de la discrecionalidad del alcalde de turno, que a una conciencia sobre la necesidad de dar un soporte institucional a la tarea de promover la participación ciudadana. En los análisis realizados por Foro en varios municipios del país y en los proyectos que ha llevado a cabo en varias regiones la conclusión es que no existe una línea clara de comportamiento en cuanto a la adecuación de las instituciones gubernamentales y administrativas a las necesidades de promoción de la organización y la participación ciudadana. Puede ser el Despacho del Alcalde la instancia encargada de esa responsabilidad, para lo que se contrata generalmente a un servidor público; puede ser una Secretaría (Gobierno, en un buen número de casos, Desarrollo Social, Planeación, Secretaría General e, incluso, la UMATA, etc.) a la que se asigna esa función como entidad promotora; o puede ser



⁴⁸ Entrevista a funcionario del Distrito de Bogotá (citado por Foro Región Central, 2018).

una Oficina de Desarrollo Comunitario o de Participación ciudadana, creada específicamente para establecer el puente entre la Administración municipal y la población, que generalmente centra su atención en las Juntas de Acción Comunal, por su larga tradición como representantes de los intereses de la población en barrios y veredas; o, en algunas ocasiones, una Secretaría dedicada específicamente a esa tarea, por ejemplo, las Secretarías de Integración Social en algunos municipios medianos y ciudades pequeñas, como Florencia y Tumaco.

Esta aleatoriedad en el diseño institucional para asegurar la oferta de participación ciudadana en municipios pequeños y medianos explica por qué las Personerías Municipales, en su calidad de defensoras de los derechos de la población, tienen un lugar privilegiado en el conjunto de la arquitectura institucional para la participación en ese tipo de municipios. Son, sin duda, referentes para la población en materia de defensa de sus derechos, lo que les otorga un papel particular en la promoción y defensa del derecho de la ciudadanía a participar en la toma de decisiones que afectan sus vidas. Sin embargo, en esos municipios el trabajo mancomunado de distintas dependencias de la administración municipal para ofrecer de manera coherente programas y actividades de participación ciudadana brilla por su ausencia, lo que tiene un impacto negativo en la consolidación de procesos participativos.

Y la financiación, ¿qué?

No es fácil responder esta pregunta por falta de información sistemática y comparable. Ya lo habían señalado Velásquez y González (2003) en su estudio sobre la participación ciudadana en el periodo 1986-2002 (p. 155). La situación no ha cambiado. Hay dos dificultades: en primer lugar, cada encargado del diseño del presupuesto en los 1103 municipios del país aplica su propio criterio de clasificación del gasto tanto en inversión como en funcionamiento, con base en la idea que tiene sobre participación y en los requerimientos que el alcalde y el Concejo le exigen para la ejecución de los recursos. En segundo lugar, no existe a nivel nacional una estadística sobre los 1103 municipios y los 32 departamentos que dé cuenta específicamente del gasto en participación ciudadana, de manera que sea posible llevar a cabo análisis de tendencias por municipio o región y comparaciones entre unos y otras. En suma, estamos lejos de poder hacer afirmaciones con base factual sobre lo que pasa a ese respecto en Colombia.

Pese a tales dificultades, Velásquez y González (2003), con base en información apropiada en Bogotá y Cali, concluyeron que los recursos dedicados a la participación ciudadana en esas dos ciudades eran escasos y volátiles. La participación no era considerada como un campo que exige mayores recursos, lo que la convierte en elemento marginal en el diseño del presupuesto y en las apropiaciones respectivas. Además, el monto de recursos asignados pareció obedecer a factores, circunstancias y necesidades específicas que cambian año a año, lo que impidió encontrar una línea de conducta uniforme de las administraciones en cada una de esas dos ciudades en cuanto a la financiación de la participación. Llamamos la atención esos rasgos, pues se trata de dos ciudades grandes en las que la participación, como hemos indicado en este capítulo, ha ganado relevancia y peso en los procesos de gestión.

Esa situación no ha cambiado en los últimos años, a juzgar por la información fragmentaria con la que contamos para las grandes ciudades y sobre algunos municipios pequeños y medianos. En Bogotá, por ejemplo, el gasto en participación ciudadana representó en promedio para el periodo 2002-2017 el 1,2 % del gasto total del Distrito Capital. Ese porcentaje, sin embargo, es bastante diferente en las cuatro administraciones incluidas en el análisis. En el gobierno encabezado por el alcalde Garzón, ese gasto llegó a ser el 3,4 % del gasto total, el mayor porcentaje logrado en el periodo, lo cual es congruente con la importancia que tuvo la participación en ese cuatrienio. En las restantes administraciones el gasto fue sensiblemente menor: 0,4 % en la de Moreno, 0,2 % en la de Petro y 0,1 % en la de Mockus. En estos tres periodos el gasto en participación fue totalmente marginal. Un funcionario de la Alcaldía Mayor de Bogotá afirmó al respecto:

No sirve de nada que se diga en la parte estratégica de los planes que se apoya la participación y todo el preámbulo filosófico, cuando la realidad dice que no hay recursos y que no se quieren asignar para fortalecerla, esto genera un desgaste que le quita legitimidad al ejercicio como instrumento para generar cambios en Bogotá.

El gasto del IDPAC, la entidad que tiene la responsabilidad de poner en marcha los procesos participativos en la ciudad, siguió la misma tendencia: los recursos ejecutados en el periodo 2007, año de su creación, a 2017 fueron en promedio el 1,2 % de la inversión de la administración distrital en cada año. De esos dineros, el 55 % financió gastos

de funcionamiento (básicamente personal y costos fijos de operación) y solo el 45 % fue destinado al apoyo a procesos y experiencias participativas⁴⁹.

En Cali, las cifras no son muy diferentes durante el mismo periodo: los recursos asignados a la participación ciudadana en los planes de desarrollo nunca superaron el 1,4 % del presupuesto total, que corresponde a la alcaldía de Apolinar Salcedo (2004-2007). En los restantes periodos de gobierno, las cifras nunca llegaron al 1 %: 0,7 % en el plan de desarrollo de Jorge Iván Ospina, 0,4 % en la administración del actual alcalde Maurice Armitage; 0,3 % en la de John Maro Rodríguez (2001-2003) y 0,1 % en el plan de desarrollo de Rodrigo Guerrero. En otras palabras, poco o nada para respaldar financieramente el gasto en tareas de promoción de la participación.

Barranquilla, ciudad en la que la participación ha brillado más por su ausencia, por lo menos desde la oferta gubernamental, tampoco es la excepción. Es lo que señalan los estudiosos locales del tema y lo que muestran las pocas cifras disponibles. En algunos planes de desarrollo no existe presupuesto para financiar las tareas de fortalecimiento de la participación ciudadana. En el periodo 2009-2017, la ejecución promedio por año en acciones de fomento a la participación fue de un poco más de COP 1.580 millones, cifra realmente baja para una ciudad de más de 1,2 millones de habitantes (Foro Capítulo Costa Atlántica, 2019, p. 20). Hay que señalar, además, que parte de esos recursos financian el pago de 65 ediles de las Juntas Administradoras en las cinco Localidades del Distrito, más los Fondos de Desarrollo Local, destinados a las Localidades, lo que seguramente incluye proyectos no relacionados con la participación.

En los pequeños municipios, donde la participación no ha logrado instalarse como componente importante de la gestión pública, la tendencia es parecida: el gasto en participación no es relevante, a juzgar por alguna información obtenida en el estudio realizado sobre siete municipios del país para el programa Fortaleciendo: por ejemplo, en el plan de desarrollo de Caloto (2016-2019), aparece un monto de COP 109'588.515 para financiar en los cuatro años el programa “La participación ciudadana para la goberna-



⁴⁹ La baja participación de la inversión en el IDPAC se asocia con la pérdida de su influencia. Para un número importante de instancias y organizaciones sociales de la capital el Instituto es percibido como una entidad con baja calidad, sin planeación y con altos costos de contratación: “El IDPAC ha perdido su rumbo, no opera en toda la ciudad y los últimos gobiernos al parecer no consideran que tenga un papel relevante en la gestión pública” (entrevista a un líder de organización social de Bogotá). “Es una lástima que el IDPAC se quedó en la burocracia, no avanzó en cumplir con su responsabilidad de articular la oferta de la participación como se esperaba” (entrevista a un integrante del Consejo Territorial de Planeación Distrital).

bilidad territorial y construcción de paz”, enmarcado en el “eje estratégico 3: desde la institucionalidad, comprometidos con Caloto”. Esto equivaldría a COP 27’397.129 anuales para el sector, una cifra realmente pequeña. Lo mismo ocurre en Ituango, donde el programa “Ituango fortalece la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas” tiene una financiación anual de COP 7’875.000, es decir, COP 31’500.000 para los cuatro años.

Estas cifras muestran que la participación sigue siendo en cabeza de las autoridades locales bastante retórica y que los programas que cada gobierno define traducen una buena intención política, mas no una voluntad concreta de ponerlos en marcha con el respaldo financiero e institucional que ello requiere. Como lúcidamente lo anotaba un funcionario de la Alcaldía de Bogotá, entrevistado para este estudio, no es solo que no se puedan ejecutar muchas actividades inicialmente planificadas, sino que la falta de recursos produce frustración en los potenciales beneficiarios y hace que la buena intención se convierta en factor de deslegitimación de la participación como herramienta democrática, así como de quienes tienen la responsabilidad de asegurar su ejercicio por parte de la ciudadanía. Este es, sin duda, un cuello de botella no resuelto y que, en el futuro, tendrá que ser superado⁵⁰.

LO QUE PIENSA LA GENTE

En los últimos quince años las autoridades municipales, con ritmos, intensidad y empeño diferentes, han dado pasos hacia adelante en el desarrollo de su responsabilidad constitucional y legal de promover y apoyar el ejercicio de la participación ciudadana. Hay un amplio trecho por recorrer en ese trayecto y barreras de toda índole (económicas, políticas, culturales, de desconfianza) que será preciso superar. Pero no puede negarse que los gobiernos locales han entendido progresivamente la importancia social y política de la participación y han abierto puertas para que la ciudadanía interactúe con ellos de manera más



⁵⁰ Con ocasión de la discusión sobre el articulado de la que hoy es la Ley 1757 de 2015, algunas organizaciones sociales propusieron que hubiese por ley un porcentaje mínimo del presupuesto nacional destinado al fomento de la participación, que en ese entonces se propuso que fuera el 1,5 %. Y que fueran creados algunos incentivos para quienes incrementaran ese porcentaje en sus presupuestos. La propuesta no fue acogida por el Gobierno nacional, con el argumento de que el Ministerio de Hacienda inmediatamente se pondría en contra y podría interponer barreras a la aprobación de la ley. La propuesta no fue incluida en ninguna de las versiones del articulado del proyecto.

frecuente. ¿Tiene la población esa misma percepción? ¿Cree realmente que los gobiernos han mejorado su desempeño en términos de apertura democrática a la voz ciudadana?

La encuesta sobre participación ciudadana realizada para este estudio brinda información interesante al respecto. Se solicitó a los encuestados que calificaran el apoyo que las Alcaldías brindan para incentivar la participación ciudadana en sus respectivos municipios. El resultado da para pensar: la calificación promedio fue baja (2,48 sobre 5)⁵¹. Los alcaldes se rajan en ese aspecto⁵². Pero no todos los colombianos tienen la misma opinión al respecto. El cuadro 5.3 detalla algunas características de quienes castigaron con su calificación a las respectivas alcaldías y quienes aprobaron el desempeño de esas entidades en su trabajo de fomento de la participación ciudadana. Es posible distinguir tres grandes categorías: quienes avalan la acción de las alcaldías en favor de la participación, con una calificación por encima de tres sobre cinco; quienes rajan a los alcaldes, pero otorgan una nota por encima del promedio y quienes definitivamente castigan con su calificación la labor de las alcaldías, asignando notas por debajo del promedio.

El primer segmento incluye a personas con dos características: de un lado, tienen en general algún nexo con los asuntos públicos de su municipio: reciben información de la Alcaldía, asisten a audiencias de rendición de cuentas del alcalde y a otros eventos públicos, saben que existe una dependencia encargada de promover la participación y creen que en su municipio existen condiciones y garantías para participar⁵³. No es un hallazgo extraordinario. Cae de su peso que, si existe ese vínculo, la valoración termina siendo positiva. Preocupante sería si estas personas otorgaran una calificación menor.

El otro factor que parece incidir en la calificación por encima del promedio es el tamaño del municipio donde residen las personas. A mayor tamaño, la calificación tiende a ser más alta⁵⁴. En particular, los residentes en Bogotá dieron la más alta calificación a la



⁵¹ En la encuesta se utilizó una escala de 1 (el más bajo) a 7 (el más alto). El 38,6 % de las respuestas dieron una calificación baja (1 o 2); el 45,9 %, una calificación media (de 3 a 5), mientras solo el 15,5 % entregaron una calificación alta (6 o 7). Posteriormente, para una mejor comprensión, las calificaciones fueron traducidas a una escala de 1 a 5.

⁵² Quince años atrás, la calificación otorgada fue un poco más alta: 2,8 sobre 5, lo que muestra un cierto deterioro de la opinión ciudadana en estos tres lustros (Velásquez y González, 2003, p. 158).

⁵³ La encuesta realizada hace quince años señala exactamente la misma tendencia (Velásquez y González, 2003).

⁵⁴ La encuesta de 2002 arrojó una tendencia contraria: los pequeños municipios salieron mejor librados que las ciudades y, en especial, Bogotá (Velásquez y González, 2003). Esto puede tener una explicación: los tres alcaldes que tuvo Bogotá entre 2004 y 2016, representantes de la izquierda política, tuvieron mucho que ver con ese cambio de opinión, sobre todo por la labor adelantada por Luis Eduardo Garzón.

CUADRO 5.3
CALIFICACIÓN DEL APOYO DE LAS ALCALDÍAS AL FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA,
SEGÚN RASGOS DE LAS PERSONAS ENCUESTADAS, 2018 (ESCALA DE 1 A 5)

APRUEBAN	CALIFICACIÓN	DESAPRUEBAN
Aprueban		
Residentes en Bogotá	3,9	
Asistentes a eventos públicos en su municipio	3,4	
Personas que han recibido información sobre participación de parte de la Alcaldía	3,2	
Personas que saben que en el municipio hay una entidad de apoyo a la participación	3,1	
Personas que creen que hay condiciones y garantías en su municipio para participar	3,1	
Personas que opinan que el alcalde ha convocado a audiencias de rendición de cuentas	3,0	
	2,9	Personas que opinan que en su municipio se respetan los derechos de asociación, reunión, libre expresión, movilización
	2,8	Residentes en ciudades grandes Personas que pertenecen a alguna organización
	2,7	Personas de estrato alto Personas que se consideran activistas Personas que dicen conocer la Ley 1757 Personas que opinan que la protesta es una modalidad más efectiva para resolver los problemas de la ciudadanía
	2,6	Personas que han participado en una consulta popular o en una revocatoria del mandato y en protestas sociales Personas que se consideran líderes sociales Personas que opinan que los dispositivos institucionales son una modalidad de participación más eficiente para resolver los problemas de la ciudadanía Personas con educación universitaria Mujeres

**CUADRO 5.3
CONTINUACIÓN**

APRUEBAN	CALIFICACIÓN	DESAPRUEBAN
	2,5	Residentes en ciudades intermedias y en municipios medianos Personas con educación básica primaria o con educación técnica Personas de estrato bajo Personas interesadas en asuntos públicos Personas que votaron en las elecciones locales de 2015
Promedio	2,48	Promedio
	2,4	Personas con educación secundaria Personas de estrato medio Personas que consideran que participar es vigilar la gestión pública, concertar decisiones o colaborar con los vecinos Desinteresados en los asuntos públicos Personas que no conocen la Ley 1757 Personas que no votaron en las elecciones de 2015 Personas que no han recibido información de la Alcaldía sobre participación Personas que no pertenecen a organizaciones Hombres
	2,3	Residentes en municipios pequeños Personas que consideran que participar es informarse Personas que nunca han asistido a eventos públicos en su municipio Personas que opinan que el alcalde no convoca a audiencias de rendición de cuentas
	2,2	Personas que opinan que no existe en el municipio una entidad que apoye la participación
	2,1	Personas que opinan que en sus municipios no se respetan los derechos de asociación, reunión, libre expresión, movilización Personas que creen que en su municipio no hay condiciones no garantías para participar

FUENTE: Foro Nacional por Colombia (2018).

labor de la alcaldía. Este dato no deja de ser relevante. Bogotá, junto con Medellín y otras pocas ciudades en el país, ha desarrollado una amplia infraestructura institucional para la participación y –en unos momentos más, en otros menos- ha desarrollado programas y proyectos en favor de la participación, respaldados por algunos recursos (no suficientes, como se señaló en la sección anterior). El tema, además, ha sido más difundido entre la población y la comunicación de asuntos asociados a la participación es más fluida y permanente a través de diversos medios, en especial los medios digitales. Ello facilita el acceso de la ciudadanía a información básica al respecto, todo lo cual se traduce en valoraciones más positivas de parte de la población.

El segundo segmento es parecido al primero, en el sentido de que las personas también tienen algún nexo con los asuntos públicos de su municipio, pero muestran una actitud más crítica que los lleva a otorgar calificaciones menos generosas que las del segmento anterior. En efecto, son personas que pertenecen a alguna organización social, se consideran activistas o líderes sociales en su barrio, vereda o en su municipio, conocen algo del marco normativo de la participación, han participado alguna vez en una consulta popular, en una revocatoria del mandato o en alguna protesta social y creen, además, que en su municipio se respetan los derechos de asociación, libre expresión, reunión y movilización. Quizás a diferencia del segmento anterior, acuden más a la movilización que a los dispositivos institucionales, aunque consideran que ambas vías pueden ser efectivas para resolver los problemas de la ciudadanía. Las personas del primer segmento parecen preferir los canales institucionales.

Esa experiencia en movilizaciones y acciones colectivas puede explicar por qué estas personas tienen una postura más crítica sobre el desempeño de las autoridades municipales en lo que respecta a las tareas de fomento de la participación. Pero esa actitud crítica puede provenir también de algunos de sus atributos: residen en ciudades grandes e intermedias, donde hay mejores oportunidades para estudiar, trabajar y relacionarse con la vida pública; pertenecen a estratos altos y algunos de ellos han tenido la posibilidad de acceder a estudios universitarios, aunque en este grupo también se incluyen personas con estudios básicos o técnicos y tecnológicos. Las mujeres se destacan en este grupo. Lo interesante es que las calificaciones más bajas en este segmento corresponden precisamente a personas que viven en ciudades intermedias, tienen un nivel educativo medio, pertenecen a un estrato más bajo y votaron en las elecciones municipales de 2015. Este subsegmento otorgó una calificación de 2,5, unas centésimas apenas por encima de la calificación promedio.

El tercer grupo es el de las personas más críticas y, por tanto, severas en su calificación a la labor de la Alcaldía. Sus rasgos y atributos contrastan abiertamente con los de los dos segmentos anteriores. Son en general hombres, de estrato medio, con estudios secundarios y viven en municipios pequeños, donde, como se ha mostrado, la acción de los gobiernos en favor de la participación es débil y muy volátil, dependiente más de la figura del mandatario que de instituciones y políticas de largo aliento. Pero, la característica más importante de esta categoría es que se trata de personas que están por fuera del circuito de lo público: no se interesan por los asuntos de su municipio, no participaron en las elecciones de octubre de 2015, no pertenecen a organizaciones ni conocen la Ley 1757 sobre participación democrática, no participan en eventos públicos y dicen no recibir información de la Alcaldía sobre temas de participación. Los que otorgan una calificación más baja en el grupo (2,1 y 2,2) son personas que dicen que en su municipio no hay una dependencia que vele por la participación y –quizás lo más importante– sienten que en su territorio no se respetan los derechos a la reunión, asociación y movilización y, en consecuencia, no existen condiciones ni garantías para el ejercicio de la participación.

En esta segmentación se destacan algunas variables que inciden en la opinión de las personas (cuadro 5.4)⁵⁵. En primer lugar, el tipo de municipio donde residen. La calificación promedio otorgada por los bogotanos (3,9) es considerablemente más alta que la entregada por personas que viven en municipios pequeños (2,3). Ya se anotó que, en Bogotá, como en las principales ciudades del país, hay más debate sobre la participación, mejor infraestructura para el ejercicio de ese derecho, más difusión de información, entidades encargadas y formulaciones de política al respecto, lo que no necesariamente sucede en las pequeñas localidades del país, con algunas excepciones probablemente.

Hay otro conjunto de variables, relacionadas con el nexo que las personas tienen con lo público: asistencia a eventos ciudadanos, entrega de información sobre participación por parte de la alcaldía, convocatoria a audiencias de rendición de cuentas, conocimiento de que existe en la Alcaldía una dependencia encargada de promover la participación. La percepción de estos elementos del entorno de la participación contribuye sin duda a que las personas se hagan una mejor idea de cómo opera el municipio en materia de participación y qué cosas hace en su favor. Puede que no todo sea del agrado de ellas, pero el solo hecho de que esos elementos estén a la vista es ya un paso importante para



⁵⁵ La prueba de X^2 de independencia de variables arrojó como resultado una asociación con niveles de significación superiores al 99 % para sus respectivos grados de libertad.

CUADRO 5.4
VARIABLES QUE INCIDEN EN LA CALIFICACIÓN OTORGADA POR LA POBLACIÓN A LA LABOR ADELANTADA POR LAS ALCALDÍAS EN FAVOR DE LA PARTICIPACIÓN, 2018 (ESCALA DE 1 A 5)

VARIABLE	CALIFICACIÓN	VARIABLE	CALIFICACIÓN
TIPO DE MUNICIPIO		EXISTEN CONDICIONES Y GARANTÍAS PARA LA PARTICIPACIÓN EN EL MUNICIPIO	
Bogotá	3,9	De acuerdo	3,1
Ciudad grande	2,8	En desacuerdo	2,1
Ciudad intermedia	2,5	EXISTE EN LA ALCALDÍA UNA ENTIDAD DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN	
Municipio mediano	2,5	Sí	3,1
Municipio pequeño	2,3	No	2,2
ASISTENCIA A EVENTOS CIUDADANOS		EN EL MUNICIPIO SE RESPETAN LOS DERECHOS DE ASOCIACIÓN, REUNIÓN, LIBRE EXPRESIÓN, MOVILIZACIÓN	
Frecuentemente	3,4	De acuerdo	2,9
Nunca	2,3	En desacuerdo	2,1
RECIBE INFORMACIÓN DE LA ALCALDÍA		PERTENENCIA A ORGANIZACIONES	
Sí	3,2	Sí	2,8
No	2,4	No	2,4
ALCALDE CONVOCA A AUDIENCIAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS		TIPO DE CIUDADANO	
Sí	3,0	Líder	2,6
Nunca	2,3	Activista	2,7
		Interesado en lo público	2,5
		Desinteresado de lo público	2,4

FUENTE: Foro Nacional por Colombia (2018).

conectar al ciudadano con los asuntos públicos, lo que contribuye a una valoración positiva por parte de este último de la tarea que realiza la autoridad municipal al respecto.

Otras dos variables son de gran valía, como se examinará en el siguiente capítulo para entender las calificaciones otorgadas: la percepción de que son respetados los derechos que están en la base de la participación (asociación, reunión, libre expresión, movilización, etc.) y la de que existen, en consecuencia, condiciones y garantías para ejercer

esos derechos a través de la participación en los asuntos públicos. En un país castigado por el conflicto armado y por la presencia de un sinnúmero de actores armados ilegales en varias regiones del país, la vulneración de esos derechos es constante, lo que repercute directamente en la posibilidad de que los líderes sociales se expresen, desarrollen su tarea en favor de sus comunidades y se acerquen sin temor a las autoridades públicas para interactuar con ellas sobre los asuntos de su interés. Como se verá luego, la mitad de los colombianos creen que en su municipio no se respetan esos derechos⁵⁶, lo que seguramente incide en que las personas no solo amplíen la brecha de desconfianza con respecto a sus autoridades locales, sino que vayan construyendo una imagen negativa de lo que hacen para respaldar los procesos de participación en el territorio.

Por último, hay dos variables que, sin mostrar diferencias tan amplias en la calificación otorgada a las alcaldías, muestran un alto grado de asociación con ella: la pertenencia a organizaciones sociales⁵⁷ y la autodefinición como ciudadano⁵⁸. La primera es un recurso de los actores de la participación, que juega un rol importante desde dos puntos de vista: la generación de identidades colectivas para la incidencia en lo público y el sentimiento de respaldo y solidaridad que produce la adhesión a una organización, especialmente cuando se trata de proyectarse en el escenario público. Ambos aspectos pueden combinarse para que las personas se acerquen a los problemas de su municipio y puedan tener una mirada más amplia de la relación entre las autoridades y la ciudadanía. Dicha mirada puede influir en la opinión que estas personas, en contraste con las que no tienen nexos con organización alguna, van elaborando sobre el rol del Estado en la promoción de la participación.

La otra variable se refiere más a la manera como las personas perciben su rol como ciudadanos. Los líderes y activistas, que otorgaron una calificación levemente mayor a la del resto de quienes respondieron la encuesta, por definición tienen que interactuar con las autoridades públicas, especialmente los primeros. Ellos saben cómo opera el gobierno municipal por dentro, lo que les permite construir una imagen más detallada de ese entorno, sin que les impida ser crítico frente a él, como ocurre en este caso. Ellos otorgaron una baja calificación a la labor de la alcaldía, precisamente porque la conocen en sus aciertos y en sus fallas, no así las personas que declaran su desinterés por los asuntos públicos y desde esa orilla critican y evalúan el rol de las autoridades públicas.



⁵⁶ Según la encuesta de participación ciudadana de 2018.

⁵⁷ $X^2= 655,578$, con 7 grados de libertad, significativo al 100 %.

⁵⁸ $X^2= 561,336$, con 21 grados de libertad, significativo al 99,95 %.

Los primeros critican por su conocimiento; es muy probable que los desinteresados lo hagan por desconocimiento.

Estas variables señalan en conjunto un asunto de gran trascendencia para el análisis de la participación: esta tendrá mayor acogida por parte de quienes, trascendiendo su mundo privado y sus intereses particulares, entienden la importancia de lo colectivo y, sobre todo, de lo público como uno de los ámbitos en los que transcurre la vida de las personas. La vocación por lo público como parte del proyecto de vida que las mueve se revela como un factor de gran peso en el análisis de su conducta respecto a la participación ciudadana.

La calificación de la labor de las alcaldías en la promoción de la participación ciudadana es el resultado de la convergencia de varios factores. En primer lugar, está la percepción y el conocimiento que tienen las personas sobre si existe una dependencia en la Alcaldía encargada de promover espacios y mecanismos de participación entre sus habitantes. La encuesta de participación arroja un dato muy relevante al respecto: una de cada tres personas ignora si en su municipio existe esa dependencia; además, un 35,3 % afirman que no existe, y un 30 %, que sí. La tendencia es, pues, a un desconocimiento del ciudadano de a pie de las entidades encargadas de la participación.

Esa tendencia varía según los atributos y los comportamientos de las personas con respecto a los asuntos públicos. En efecto, el desconocimiento es mayor entre las personas que habitan en pequeños y medianos municipios (39,3 % y 45,5 %, respectivamente) que entre quienes viven en Bogotá o en grandes ciudades (26,8 % y 27,2 %). De igual forma es mayor en la población de estratos medios (36,7 %), entre los jóvenes (38,3 %) y entre aquellos que solo hicieron estudios de primaria básica primaria. Por su parte, el conocimiento crece en la medida que las personas están vinculadas a organizaciones (45,9 %), han participado en movimientos de protesta en su municipio (47,6 %), se consideran activistas (47 %), entienden la participación como uso de los mecanismos de participación directa (consultas populares, revocatorias del mandato, etc.) (36,8 %) y asumen que el alcalde los tiene más en cuenta en la toma de decisiones que hace una década (42,9 %)⁵⁹. Estos datos ratifican la relación entre percepción ciudadana sobre la labor de las alcaldías en materia de participación y el vínculo que las personas tienen con los asuntos públicos en su entorno municipal. Es el mismo resultado obtenido en el análisis de la calificación otorgada a las alcaldías, lo que tiene mucho sentido pues la



⁵⁹ Información extraída de la encuesta de participación ciudadana, realizada por Foro en 2018.

vinculación a lo público ayuda a que los individuos dirijan cada vez más su mirada hacia las cuestiones de la vida colectiva local y mantengan un vínculo –así no sea permanente– con esos escenarios.

Un segundo factor es el del conocimiento acerca de los medios utilizados por la Alcaldía para fortalecer el ejercicio de la participación. La encuesta preguntó a quienes dieron una calificación media o alta a la labor de la alcaldía en materia de participación cuáles son los medios que esta utiliza para cumplir con esa tarea. La respuesta aparece en el cuadro 5. Los medios más utilizados son la entrega de información, la capacitación a líderes, la realización de campañas informativas y de educación ciudadana, y la formulación de políticas y programas de participación.

No hay en estas respuestas nada novedoso. Es lo que observa la ciudadanía y, en ciertos casos, utiliza cuando lo cree posible y conveniente. Sin embargo, es relevante que las personas encuestadas hayan ubicado en primera fila la entrega de información. En el estudio de Velásquez y González (2003), realizado hace quince años, uno de los

CUADRO 5.5
MEDIOS UTILIZADOS POR LAS ALCALDÍAS PARA PROMOVER
LA PARTICIPACIÓN ENTRE LOS CIUDADANOS (%)

MEDIOS UTILIZADOS	% *
Entrega de información a la ciudadanía	28,4
Capacitación a líderes y a la ciudadanía en general	28,0
Campañas masivas de información y educación ciudadana	25,5
Formulación de políticas, programas y proyectos de participación	24,5
Dejándoles manifestarse	21,8
Creación y fortalecimiento de espacios de participación ciudadana	18,7
Asignación de recursos suficientes para incentivar la participación	17,8
No sabe	17,6
Contratación de proyectos con organizaciones y redes de organizaciones sociales	13,7
Otro	1,1

(*) La columna no suma 100 %, pues era una pregunta con respuesta múltiple.

FUENTE: Foro Nacional por Colombia (2018).

obstáculos de difícil superación para multiplicar las acciones participativas era precisamente la ausencia de información. Hoy los gobiernos, especialmente en las ciudades grandes e intermedias, saben que la demanda de información ocupa un lugar cada vez más notorio en las preocupaciones y exigencias de diferentes grupos de ciudadanos, quienes entienden que, sin información, la participación pierde calidad y efectividad. Que los ciudadanos perciban que los gobiernos están utilizando la información como recurso para apoyar procesos participativos no deja de ser un resultado que llama la atención. Es un cambio de sentido positivo.

La capacitación a líderes y a la ciudadanía en general no es una herramienta reciente, pero sí de un alto valor e impacto en el ejercicio de la participación ciudadana. Como lo señala Hilmer (2010), los procesos de participación deben incrementar el conocimiento y la “astucia” ciudadana, es decir, la capacidad de los líderes y de sus organizaciones de comprender el entorno en el cual se están moviendo, para lo cual requieren no solo de información, sino de conocimientos para manejar esa información e incorporarla a la construcción de iniciativas de política pública. Tales conocimientos les van a permitir reducir asimetrías con respecto a los agentes públicos y privados, y mejorar su capacidad de deliberación, negociación y de construcción de acuerdos y desacuerdos. Igual cosa puede decirse sobre las campañas de información y educación ciudadana, pues apuntan, así sea masivamente, hacia el mismo objetivo de construcción de sujetos habilitados y con herramientas para el ejercicio de la participación.

También es relevante la percepción acerca de la formulación de políticas, programas y proyectos como uno de los medios utilizados por las administraciones municipales para fortalecer la participación. Lo es por dos razones: en primer lugar, porque hace quince años esto no hacía parte del mundo de la participación ciudadana a nivel municipal. Muy excepcionalmente los alcaldes se daban a la tarea de formular políticas de participación, de la cual se derivasen programas y acciones específicas. Estas últimas eran más el producto de la intuición de la dirigencia política, de la buena voluntad y creatividad de los servidores públicos o, incluso, de la iniciativa y la presión ciudadanas. No había una directriz estratégica que orientara la acción de las autoridades públicas y su equipo de funcionarios y funcionarias. Eso ha comenzado a cambiar. En este periodo, como se mostró en este capítulo, las autoridades, especialmente en ciudades grandes e intermedias formularon políticas de participación, que dieron un cierto orden y sistematicidad a su acción en el ámbito de la participación. No es una tendencia generalizada, pero se observa cada vez con mayor frecuencia. Además, la Ley 1757 convirtió en obligación el diseño de esas políticas, lo que en el futuro ampliará el número de municipios

que lo hagan y, con ello, la percepción ciudadana de que este es uno de los medios más utilizados e idóneos para fortalecer la participación.

Cabe señalar el lugar secundario que ocupa en la opinión ciudadana el tema de los recursos para la participación. En este capítulo se ha argumentado que las autoridades municipales, especialmente en ciudades intermedias y en municipios medianos y pequeños, destinan muy pocos dineros para financiar la participación en sus múltiples facetas. Podría pensarse que es la propia ciudadanía la que tendría que presionar por un incremento de tales recursos; sin embargo, por lo menos en el ámbito de la percepción, todo parece indicar que esa es una tarea aplazada, a pesar de que debería ser considerada como algo que no da espera y que debe resolverse con modificaciones estructurales. La Ley 1757 es clara al respecto pues define posibles fuentes de financiación de la participación, aunque deja esa decisión a la discreción de las autoridades municipales. Por último, el porcentaje de respuestas en la opción “no sabe” no deja de sorprender, pues significa que una de cada seis personas que otorgaron calificación a la labor del alcalde lo hicieron sin conocer dicha labor⁶⁰.

Un tercer factor que influye en la calificación del rol de la alcaldía en la promoción de la participación es la percepción acerca de si los funcionarios municipales tienen la voluntad y la disposición suficientes para desarrollar esa tarea. El cuadro 5.6 presenta los datos arrojados por la encuesta sobre participación ciudadana a esa pregunta. Dominan las calificaciones medias (valores 3 y 4 con un poco más de la mitad de las respuestas)⁶¹. El promedio de las valoraciones es 3,5, lo que en una escala de 1 a 5 equivale a 2,9. En ese promedio se ubica la calificación de las mujeres y las personas de estrato medio y bajo, que han cursado la secundaria, son adultos, no pertenecen a organizaciones y consideran que la Alcaldía no hace mucho por la participación. No es una valoración muy positiva, pero muestra una pequeña diferencia con respecto a la calificación otorgada al papel de la alcaldía (2,48). En otras palabras, al funcionariado se le califica un poco mejor que a la dirigencia política en su deber de promover la participación ciudadana.

En este aspecto, la opinión ciudadana no es tan dispersa, como en el caso de la valoración del papel de las alcaldías, como se muestra en el cuadro 5.7. Los puntajes están más cerca del promedio general. No obstante, cabe hacer algunas anotaciones que sugiere



⁶⁰ Esta podría ser una situación de respuesta “políticamente correcta” de parte de las personas encuestadas.

⁶¹ Fueron suprimidas las respuestas en la opción “No sabe/No responde”, equivalentes a un 4,5 % del total.

CUADRO 5.6
¿QUÉ TAN DISPUESTOS ESTÁN LOS FUNCIONARIOS DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL
A PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA? (ESCALA DE 1 A 6)

NIVEL DE DISPOSICIÓN	%
1 (nada dispuestos)	10,4
2	13,4
3	23,0
4	28,4
5	16,2
6 (totalmente dispuestos)	8,5
Total	100,0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia (2018).

la información. En efecto, son más las categorías que están por encima del promedio que las que se ubican por debajo⁶², lo que confirma un juicio más positivo con respecto a los funcionarios, lo que puede estar relacionado con el compromiso que algunos de estos muestran con el ejercicio de la participación, independientemente de las posturas políticas, y, además, por estar más cerca de la ciudadanía. No es el alcalde el que siempre está en terreno interactuando con los distintos grupos poblacionales, sino los funcionarios de las distintas dependencias de la alcaldía. No todos ellos muestran un grado de compromiso con la participación, pero son los más visibles a ojos de la ciudadanía.

De otra parte, el perfil de quienes valoran positivamente la disposición de los funcionarios es el de personas que tienen una cercanía con la participación (pertenecen a una organización, se consideran líderes o, por lo menos, interesados en los asuntos públicos, tienen estudios universitarios) y consideran, además, que la Alcaldía realiza actividades en favor de la participación. De nuevo, aparece una relación entre la valoración del trabajo de las autoridades y sus equipos de gobierno, de una parte, y el nexo de las personas con la vida pública de su municipio, de otra.



⁶² Nótese, además, que la calificación más alta tiene una diferencia de ocho puntos con respecto al promedio, mientras que la más baja, solamente de cinco.

CUADRO 5.7
CALIFICACIÓN DEL APOYO DE LAS ALCALDÍAS AL FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SEGÚN RASGOS DE LAS PERSONAS ENCUESTADAS, 2018 (ESCALA DE 1 A 5)

APRUEBA	PUNTAJE	DESAPRUEBA
Ha recibido información de la Alcaldía	3,7	
Considera que la alcaldía tiene políticas y programas para promover la participación	3,5	
Considera que la Alcaldía destina recursos y desarrolla campañas masivas para la promoción de la participación	3,4	
Considera que participar es intervenir en manifestaciones y protestas sociales	3,3	
Pertenece a alguna organización		
Se considera líder en su municipio	3,1	
Vive en Bogotá		
Considera que participar es votar en una consulta popular o en una revocatoria del mandato, o colaborar con los vecinos		
Se considera un ciudadano activista o interesado en los asuntos de su municipio		
Vive en una ciudad grande o en un municipio mediano	3,0	
Es mujer, adulto mayor		
Tiene estudios universitarios y pertenece al estrato alto		
Promedio	2,9	Promedio
		Vive en una ciudad intermedia
	2,8	Es hombre y joven
		No se interesa por los asuntos del municipio
		Declara que no recibe información de la Alcaldía sobre participación
	2,7	Consideran que la participación es informarse
	2,4	Consideran que participar es hacer control social a la gestión pública

FUENTE: Foro Nacional por Colombia (2018).

Un cuarto y último factor que incide en la valoración del papel de la alcaldía es el acceso a la información. Siendo esa una dificultad conocida en el ejercicio de la participación, la información al respecto resulta estratégica. Se preguntó por ello a los encuestados si habían recibido información sobre participación ciudadana, aportada por la alcaldía municipal. La información resultante se observa en el cuadro 5.8. El dato muestra que en el tema de información la situación no es la mejor, por lo menos en lo que respecta a la percepción de la gente. El dato contrasta abiertamente con el esfuerzo del Estado para incrementar los niveles de transparencia a través de iniciativas de gobierno abierto y de la creación de una buena cantidad de sistemas de información en diferentes sectores de la gestión pública. Esas políticas han sido trasladadas de manera parcial a los gobiernos de las entidades territoriales para que el control social, por ejemplo, pueda tener una base factual que dé mayor certeza a las valoraciones ciudadanas. Las ciudades grandes e intermedias se han involucrado en esa dinámica y, por lo menos, han aumentado la oferta de información y mejorado los canales de acceso por parte de la población, haciendo uso, por ejemplo, de redes y sistemas digitales. Los datos de la encuesta señalan precisamente que en las grandes ciudades es un poco mayor el porcentaje de quienes afirman haber recibido información sobre participación ciudadana de parte de la alcaldía municipal.

Lo que puede estar ocurriendo es que existe una brecha entre oferta y demanda de información. Del lado de la oferta, hay un esfuerzo reconocible del Estado por incrementar la información para el ciudadano, pero falta que la demanda se conecte con ese esfuerzo y haga uso de esa información. La debilidad, entonces, puede estar más en la demanda que en la oferta de información. No existe una cultura del uso de la información entre los líderes y activistas de la participación. Aún opera fuertemente el

CUADRO 5.8
¿HA RECIBIDO INFORMACIÓN DESDE LA ALCALDÍA MUNICIPAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

¿HA RECIBIDO INFORMACIÓN?	%
Sí	11,6
No	88,4
Total	100,0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia (2018).

“olfato político”, la intuición y el sentido común. En ese aspecto, el nivel educativo de las personas es importante, pues a mayor educación hay mayor apertura a la información para el razonamiento y la toma de decisiones. En ese sentido, la encuesta señala que las personas con estudios universitarios declaran en un porcentaje mayor que el promedio (15,4 %) haber recibido información por parte de la alcaldía. Seguramente, la reciben porque la buscan o porque están más alerta a la que el Gobierno produce. Sin embargo, ello no oculta el alcance del dato arrojado por la encuesta. El bajo nivel de acceso a información puede reducir la calidad de la participación y llevar, además, a la gente a tener una percepción negativa de la acción del Gobierno en ese campo. Lo cierto es que la gente que recibió la información considera que esta es suficiente (58,1 %), oportuna (70,9 %), clara (72,0 %), confiable (65,8 %) y pertinente (68,4 %); es decir, que contribuye a mejorar el desempeño de los participantes.

NOTA FINAL: ¿MÁS Y MEJOR OFERTA DE PARTICIPACIÓN?

Los temas analizados en este capítulo dejan entender que, si bien existen barreras de diferente naturaleza que aún entran una oferta más calificada de participación ciudadana por parte de los municipios, situación que, por supuesto, es diferente en ciudades grandes e intermedias y en municipios pequeños y medianos, el saldo de estos últimos años en cuanto al papel de los gobiernos municipales en la promoción de la participación ciudadana es positivo, no solo porque los lenguajes de la participación han sido apropiados por un número creciente de autoridades municipales (alcaldes, concejales y servidores públicos), sino porque las narrativas –que aún conservan una dosis no despreciable de retórica, especialmente en coyunturas electorales– se ven en algunos casos traducidas en programas de gobierno, planes de desarrollo, políticas públicas y acciones estatales encaminadas a incorporar a la ciudadanía en la deliberación pública y en algunos procesos de toma de decisión.

¿Significa ello que quedó atrás el diseño e implementación por parte de las autoridades municipales de estrategias que hace quince años Velásquez y González (2003) identificaron como características de la acción municipal, en especial aquellas tendientes a impedir que la participación se convirtiera en un recurso de empoderamiento social y político de la ciudadanía? Dar como respuesta a esta pregunta un sí o un no contundente resulta inapropiado. En realidad, es posible constatar algunos pasos hacia adelante, pero ello no significa el abandono de ciertas apuestas de autoridades locales que aún siguen

temerosas de que la participación signifique para ellos –en un modelo de “poder suma cero”– una pérdida de autoridad y de capacidad de decisión. Se observa en pequeños municipios y en grandes ciudades. No cabe duda de que un buen número de mandatarios municipales siguen en la onda de cumplir con el formalismo de la ley en materia de participación, con el fin de evitar sanciones disciplinarias, sin que ello revele un talante democrático y de apertura a la voz y a la iniciativa ciudadana. También es posible identificar a alcaldes que aceptan que la ciudadanía se involucre en la toma de decisiones públicas, pero tratando de “cortar las alas” a quienes pretendan con ello convertirse en un contrapeso ciudadano o en un competidor electoral que ponga en riesgo su dominio político.

Pero, como se mostró en la correspondiente sección de este capítulo, hay alcaldes que han asumido el tema de participación con seriedad y entusiasmo, otorgando un lugar importante a ese asunto en su apuesta política y programática. No son aún la mayoría, pero su acción ha sido tan importante que existen resultados a la vista y han logrado en algunos casos, como en Bogotá, revertir la percepción negativa de algunos segmentos de la población sobre el rol de las alcaldías en la promoción de la participación. No son probablemente la regla, quizás tampoco la excepción. Es un sector de la clase política que comienza a entender el alcance de la democracia participativa y que –por fin– han llevado a la práctica postulados nodales de la Constitución de 1991.

¿Cómo entender, entonces, que la ciudadanía tenga una mala imagen del rol jugado en estos quince años por las alcaldías municipales en el fomento y respaldo a experiencias de participación ciudadana en la gestión pública? ¿Por qué las calificaciones otorgadas a la labor de los alcaldes y de sus equipos de gobierno son tan severas y los dejan tan mal parados? ¿Cómo es posible que, mientras las autoridades locales han dado pasos adelante para mejorar la oferta participativa, la gente sea aún más severa que hace quince años en la calificación que otorgan a la labor de las autoridades en ese campo?

Preguntas difíciles, sin duda. Respuestas, por tanto, nada definitivas. A manera de hipótesis se sugiere que lo que parece estar ocurriendo es un desfase entre la “oferta” y la “demanda” de participación. Una cosa parece ser lo que piensan y quieren hacer las autoridades municipales en ese campo y otra las expectativas que la ciudadanía tiene sobre su rol en las decisiones públicas y, en consecuencia, sobre el carácter y el alcance de la oferta estatal. En efecto, aunque hay más espacios de participación, más políticas y programas que pretenden involucrar a la ciudadanía, esa oferta ha sido diseñada con los mismos parámetros de hace tres décadas, que rápidamente mostraron sus deficiencias para asegurar una participación real y efectiva. Los espacios siguen teniendo el mismo alcance consultivo (excepción hecha, por ejemplo, de los presupuestos participativos), la

misma estructura rígida y universal de representación de ciudadanos a través de líderes que no necesariamente encarnan sus intereses, las mismas formas burocráticas de funcionamiento, al tiempo que la gente aspira a tener espacios más flexibles, más al alcance de su mano, más dúctiles para canalizar sus iniciativas y demandas y más consonantes con sus intereses.

Además, excepción hecha de los alcaldes que han concebido la participación como derecho y que han propiciado el acercamiento de las administraciones municipales a los problemas cotidianos de la población, la oferta participativa no parece inspirarse en un imaginario democrático, de apertura al diálogo y a la construcción de acuerdos en torno a las políticas públicas. Los formalismos, la manipulación, el uso de los dispositivos participativos como herramientas de control de la ciudadanía por parte de la dirigencia política y la mínima asignación de recursos humanos y económicos para la participación siguen siendo pan de cada día en las relaciones entre gobernantes y gobernados en los municipios. No hay una lógica democrática en el Estado que abra las puertas a un modo diferente de relacionarse con la sociedad, que asegure esta última una voz efectiva y una posibilidad real de incidir en las decisiones públicas.

En parte, esto tiene bastante que ver con una tensión, aún no resuelta, entre democracia representativa y democracia participativa. Un sector de la dirigencia política local sigue actuando bajo la convicción de que la voluntad ciudadana expresada en el voto es un referente de legitimidad suficiente para el ejercicio del gobierno, lo que deja sin piso la necesidad de interactuar con la ciudadanía. A su juicio, lo democrático radicaría en el proceso de elección, no en una participación que, por lo demás, le estaría entregando a la ciudadanía atribuciones que no le corresponden. Mientras las autoridades públicas no entiendan que la participación ciudadana es un complemento de las decisiones electorales, difícilmente otorgarán a la participación el rol que la Constitución Política le ha asignado. Esta tensión entre representación política y participación ciudadana expresa la vigencia de dos proyectos políticos diferentes, incluso antagónicos: de un lado, el que presume que la participación es una actividad innecesaria, incluso incómoda para el gobernante, que, si acaso, puede ocupar un lugar marginal en la gestión de lo público, siempre y cuando sea funcional a los intereses del gobernante; de otro, el que coloca la participación en el centro de la gestión pública, bajo el supuesto de que la ciudadanía tiene el derecho a intervenir en la toma de decisiones públicas y que no puede ser parte solamente del problema, sino también de las soluciones.

El desfase entre oferta y demanda participativa seguramente no se origina solamente en problemas de la oferta. También habría que considerar dinámicas de la so-

ciudad colombiana que pueden estar contribuyendo a esa desarmonía: se sabe que en el imaginario político del colombiano medio existe una desconfianza hacia el Estado y sus agentes, que impide una empatía entre la ciudadanía y los servidores públicos. ¿Ha influido esa desconfianza en la imagen negativa que han ido construyendo sobre el rol del Estado en la promoción de la participación? De otra parte, ¿están todos los colombianos interesados en participar o hay segmentos de la sociedad –por ejemplo, los sectores excluidos económica, social y políticamente– que piensan que hacerlo significa perder el tiempo porque no van a encontrar respuestas del Estado ni solución a su condición social? Y quienes participan o tienen interés en hacerlo, ¿comparten una misma idea de participación y una misma apuesta política, inspirada en valores democráticos y en una noción de ciudadanía de alta intensidad? No es posible dar aquí respuesta a estos interrogantes, pero más adelante, en otros capítulos, será examinado el rol de los actores de la participación, lo que permitirá sugerir algunas hipótesis para resolverlos.



CAPÍTULO 6

LOS TERCEROS PROMOTORES Y EL CLIMA SOCIOPOLÍTICO

Si bien el papel del Estado, en términos de discursos, voluntad política, diseños institucionales, formulación de políticas, asignación de recursos, estrategias de acercamiento a la ciudadanía, etc., es dominante y determinante de la manera como se configura el ambiente –favorable o no– para el ejercicio de la participación, no es el único factor que juega. Otros elementos deben ser tenidos en cuenta como variables complementarias, que, no por ello, son menos importantes para definir el carácter del entorno en el que se desarrollan las experiencias participativas. Dos de esos factores serán tema de este capítulo: los terceros promotores o acompañantes y el clima social y político para el ejercicio de la participación como derecho.

LOS TERCEROS PROMOTORES

La participación ciudadana pone en contacto a los agentes estatales con personas, organizaciones y comunidades interesadas en incidir en las decisiones de política pública. Es en esencia, una relación entre dos polos altamente heterogéneos, en los que se mueven diversos intereses y proyectos políticos que en algunos momentos pueden converger, mientras que, en otros, pueden ser divergentes y hasta opuestos. Ese rasgo convierte los escenarios de participación ciudadana en espacios complejos, en los cuales es permanente la disputa por el control de los recursos (de información, de conocimiento, de poder) y de las decisiones, así como por la imposición de narrativas sobre el rol de los diferentes actores y, en particular, sobre los asuntos que están en juego en la relación.

El devenir de esa compleja trama de relaciones entre el Estado y la sociedad y la forma como se desenvuelve día a día puede producir resultados de muy diversa naturaleza, difíciles de prever: relaciones conflictivas o de colaboración; de confianza o de desconfianza; de alianza o de distanciamiento. De igual forma, la experiencia de cada uno de los actores en el escenario público, en términos sociales, políticos y culturales, incide en el sentido de la interacción. En Colombia, ha sido dominante en el último medio siglo el sentimiento de mutua desconfianza entre los actores que actúan en la órbita pública: desconfianza entre sociedad y Estado; entre liderazgos políticos y sociales; entre representantes y representados; entre los partidos políticos y la ciudadanía; entre las organizaciones de la sociedad civil y entre estas y el sector privado, para señalar las más comunes. Esto ha llevado a que la participación ciudadana tienda a ubicarse más en el terreno de la conflictividad que de la colaboración, y privilegie el distanciamiento de personas y grupos sociales con respecto a lo público por encima de la idea de aunar esfuerzos para resolver conjuntamente los problemas del país y sus territorios.

Por momentos, esa relación se ha roto, como consecuencia de las desconfianzas ciudadanas originadas en el incumplimiento de pactos y promesas por parte del Estado, o en la actitud arrogante de los gobiernos de no conversar con la gente en los territorios, o por quiebres ideológicos que impiden el acercamiento entre los actores para construir apuestas comunes, o bien por la imposición de un imaginario de la política en cabeza de varios sectores sociales, según el cual ese es el terreno de la corrupción, del engaño y de la mentira; o, simplemente, por desconocimiento de los derechos y deberes de cada una de las partes. Por supuesto, el impacto de esa situación sobre la participación es negativo, en el sentido de interponer barreras para el encuentro entre diferentes actores, la confrontación de ideas y propuestas, y la construcción de acuerdos.

Por eso, en muchas ocasiones la acción de terceros es de suma relevancia. Actores como las iglesias, los medios de comunicación, los centros académicos, los organismos no gubernamentales, las agencias de cooperación internacional e, incluso, la diplomacia internacional pueden abonar el terreno para que el encuentro entre sociedad y Estado sea menos espinoso, más fluido y pueda conducir a resultados tangibles y útiles para las partes y para el conjunto de la sociedad, sobre todo cuando, como en el caso colombiano, las barreras de ignorancia, de desconfianza y de frustración por las experiencias habidas son difíciles de superar.

En general, esos actores cumplen roles diversos: en muchos casos han sido “promotores” de la participación, mediante la motivación a los actores, el apoyo técnico, el financiamiento de experiencias, la habilitación de las partes para el diálogo y la participación,

la aplicación de modelos exitosos en otros países, etc. En otros casos pueden actuar como “acompañantes” del Estado o de sectores sociales mediante la asesoría técnica y política para la construcción de iniciativas, la formulación de marcos normativos y de política, el desarrollo de experiencias concretas y la evaluación de sus resultados. O también pueden servir de “mediadores” entre las partes, especialmente en circunstancias de tensión y conflicto que, en principio, no pueden ser resueltas por las partes mismas y que requieren de un actor externo que recupere confianzas y facilite el acercamiento.

¿Cuál ha sido en los últimos quince años el rol de estos terceros promotores en Colombia en la creación de un ambiente favorable para el ejercicio de la participación ciudadana? ¿Se ha incrementado en ese periodo su presencia y ha sido más determinante que antes su papel como facilitadores de los procesos de participación?

Más terceros actores, menos visibilidad

Un indicador inicial que ofrece pistas para responder esas y otras preguntas parecidas es la percepción que la ciudadanía tiene sobre el apoyo que han brindado esos actores a la participación. El cuadro 6.1 ofrece una comparación de las respuestas dadas en 2002 y en 2018 a la pregunta sobre los sectores, diferentes al Gobierno nacional y a las alcaldías, que apoyan la participación ciudadana en el respectivo municipio. Son varios los resultados que arroja esta información: en primer lugar, ha disminuido la percepción de la ciudadanía sobre el rol de los actores que apoyan la participación en los municipios: el porcentaje de ciudadanos que identifican la acción pro-participación desarrollada por esos terceros es menor en el 2018 que quince años atrás. Esto no deja de sorprender, pues si algo ha ocurrido en el mundo de la participación en los últimos años es una presencia cada vez más activa de algunos de esos actores, como las iglesias, las ONG o las organizaciones comunitarias, en la promoción de la participación y en el acompañamiento a diferentes actores.

El contraste entre el rol más activo de estas entidades y la disminución de la percepción ciudadana no solo llama la atención, sino que obliga a buscar explicaciones, especialmente de parte de los agentes externos. Es posible que su presencia no haya sido tan visible a ojos de los beneficiarios de su trabajo y sus recursos, o que sus herramientas de comunicación no hayan logrado mostrar de manera adecuada la tarea realizada, o que los propios terceros no hayan querido tener demasiada visibilidad y pretendieran más bien pasar desapercibidos. Es dable pensar igualmente que la participación no ha sido el campo al que dedican mayores recursos estos actores, sino que son otros temas, como

el conflicto armado, el medio ambiente, la construcción de la paz, la defensa de derechos humanos, el cambio climático, etc., los que focalizan su atención, al tenor de las necesidades y demandas más apremiantes del país. Lo cierto es que las cifras muestran un descenso en la percepción sobre el papel de estos actores en el fortalecimiento de la participación ciudadana, fenómeno que no puede pasar inadvertido.

CUADRO 6.1
PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE LOS ACTORES QUE APOYAN LA PARTICIPACIÓN EN LOS MUNICIPIOS, 2002 Y 2018 (%)

ACTOR	2002	2018
Iglesias	63,7	14,2
Organizaciones comunitarias	62,6	45,4
ONG, fundaciones y similares	30,8	13,4
Partidos políticos	28,6	28,1
Gremios empresariales y sector privado	25,7	S.I.
Agencias de cooperación	S.I.	9,7
Medios de Comunicación	S.I.	27,2
Otros	1,0	6,3

S.I.: sin información.

FUENTE: Foro Nacional por Colombia (2002, 2018).

Una segunda cuestión es el cambio de jerarquías en la percepción ciudadana. Mientras en 2002, las iglesias y las organizaciones comunitarias eran los actores más visibles en la promoción de la participación a ojos de la ciudadanía, quince años después las organizaciones comunitarias y los partidos políticos obtuvieron los puntajes más altos, al tiempo que las iglesias y el segmento de las ONG y las fundaciones perdieron terreno en el imaginario ciudadano. Aparecen, además, los medios de comunicación con una frecuencia muy parecida a la de los partidos políticos, así como las agencias de cooperación, aunque con una mención realmente baja. Son sectores que no fueron referenciados quince años atrás y que recientemente han ganado visibilidad.

La referencia a las organizaciones comunitarias es relevante, pues los ciudadanos de a pie siguen considerando que son una ayuda importante en el esfuerzo de diferentes

sectores sociales por acceder a escenarios de incidencia en las decisiones públicas¹. Es cierto, el porcentaje disminuyó en los quince años referenciados en 17 puntos; no obstante, siguen siendo considerados como las principales promotoras de la participación en una proporción importante (45,4%)². Los estudios de la Corporación para el Control Social (Contrial)³ ayudan a entender la importancia de este factor. En efecto, entre 1997 y 2011, la pertenencia a organizaciones, especialmente organizaciones voluntarias seculares, cayó drásticamente, al igual que la confianza entre los actores, ambos factores de peso en la formación de capital social. En el periodo más reciente (2011-2017), hubo una recuperación leve de esa dimensión del capital social, especialmente porque las relaciones horizontales permanecieron iguales y aumentó la solidaridad entre iguales (Sudarsky y García, 2018). Es decir, la gente ha seguido manteniendo vínculos con sus semejantes, en entornos de vida y relación social pequeños, universo en el que las organizaciones comunitarias ocupan un lugar de primer orden. Es quizás por ello que las nombran cuando se trata de identificar actores promotores de la participación. Las organizaciones comunitarias son consideradas como un respaldo para la acción individual y colectiva. De no existir tales organizaciones, la debilidad de la participación en los microespacios sociales sería, sin duda, notoria.

También debe hacerse referencia a la aparición en escena de los partidos políticos como promotores de la participación. En la encuesta realizada en 2002 ese actor fue mencionado por un poco más de la cuarta parte de las personas encuestadas, cifra baja en comparación con la referencia mayoritaria al rol de las organizaciones comunitarias y a las iglesias. Velásquez y González (2003) la interpretaron como producto de la actitud de los partidos de desentenderse de los asuntos relacionados con la participación



- ¹ Aunque podría decirse que las organizaciones comunitarias no son estrictamente terceros promotores, sino que más bien juegan como actores directos en los procesos participativos, hay que entender que la ciudadanía las referencia así, y por ello pueden ser considerados como tales.
- ² Esta opinión es ampliamente compartida por diferentes segmentos de la población colombiana, tal y como lo sugiere la encuesta de participación ciudadana de 2018. Las diferencias más sensibles se encuentran entre los jóvenes (44,7%) y los adultos mayores (35,1%). De igual forma, son los estratos bajos de la población los que referencian más frecuentemente a las organizaciones comunitarias como pilares importantes de apoyo a la participación ciudadana (47,9%), en comparación con los estratos altos (38,6%).
- ³ Bajo el liderazgo de John Sudarsky, Contrial ha realizado cuatro mediciones del capital social en Colombia (1997, 2005, 2011 y 2017), lo que permite mirar tendencias de largo plazo (veinte años) en el comportamiento de las variables analizadas. El estudio de 2017 analizó cuatro dimensiones de capital social (capital social, capital cívico y articulado, confianza institucional y control indirecto del Estado, y fe en fuentes de información no validadas).

ciudadana: esta era una realidad jurídica y política desconocida, o una fuente de temores ante la posibilidad de que se convirtiera en un riesgo para el modelo de gestión que durante décadas habían practicado en ejercicio del gobierno, lo que los llevaba a limitar o eliminar su apoyo a procesos de intervención ciudadana en el escenario público.

No sobra señalar, además, que la narrativa social que sirvió de base a la apuesta en favor de la participación en los años ochenta tuvo como una de sus premisas la idea de que esa era una forma diferente y alternativa de relación con el Estado, que no pasaba por el canal partidista, en razón de que estos no lograban interpretar los intereses ni el sentir ciudadano y, por el contrario, manejaban el poder del Estado en beneficio propio. Ese divorcio entre participación ciudadana y representación política⁴ llevó entonces a que los partidos miraran con malos ojos la participación y la marginaran de sus programas políticos y de sus formas de actuación, al tiempo que varios sectores sociales se alejaron de la política partidista por entender que era una vía “contaminada” y poco efectiva para satisfacer sus demandas y exigir sus derechos⁵.

Esa imagen parece haber cambiado, como lo señalan las cifras del cuadro 6.1. Aunque el porcentaje de personas que mencionaron en la encuesta a los partidos políticos es prácticamente el mismo que quince años atrás, la distancia con respecto al actor más referenciado (las organizaciones comunitarias) es mucho menor. La reducción de la distancia se debe, en parte, al debilitamiento, arriba señalado, del tejido social en Colombia en los últimos veinte años, pero también al cambio lento –pero no por ello menos real– que está teniendo lugar en el seno de las organizaciones políticas. Es un cambio que no está fuera de lugar. En realidad, los partidos políticos, especialmente los de izquierda, que hace quince años no tenían un lugar importante en el mapa político del país, han comenzado a incorporar en su narrativa las referencias a la participación ciudadana y, desde puestos de gobierno, algunos de ellos han intentado –al tenor de sus respectivos proyectos políticos– diseñar algunas políticas e impulsar varias experiencias de participación.



⁴ “Se configuró así un divorcio entre participación ciudadana y representación política, alimentado por una visión maniquea de ambas: la participación ciudadana como el camino ‘políticamente correcto’, en tanto reflejaba el sentir de la población (lo bueno), *versus* la representación política como el mundo de los intereses mezquinos, de la corrupción y el clientelismo, y de todos los vicios de la política (lo malo)” (Velásquez, 2011, pp. 18-19).

⁵ Esa circunstancia planteó una suerte de competencia entre los líderes sociales y los líderes políticos por el favor ciudadano en torno a sus reivindicaciones y propuestas, que puede perfectamente ser dibujada como una contienda entre participación ciudadana y formas clientelares de relación con el Estado.

Un ejemplo relevante fue la aprobación de la nueva Ley Estatutaria de Participación (Ley 1757 de 2015), respaldada por varios partidos en el Congreso de la República y promulgada por el gobierno del presidente Santos y su coalición (Partido Liberal, Partido de la U, Cambio Radical, entre otros). Y, como se señaló en los capítulos 4 y 5, tanto el Gobierno nacional, especialmente en los mandatos del presidente Santos, como algunas autoridades locales, en grandes ciudades y en municipios pequeños e intermedios, diseñaron sus programas de gobierno incluyendo la participación e impulsaron algunos procesos con participación de la ciudadanía. Por supuesto, como quedó analizado en el capítulo 5, no necesariamente existe una intencionalidad democrática en esas apuestas y acciones; en ocasiones, puede tratarse solo del cumplimiento de una norma o de un simple formalismo para ganar reputación y prestigio. Además, como se insistió en esos capítulos, la brecha entre la retórica y la acción sigue siendo amplia. No obstante, el asunto ya comienza a hacer parte del lenguaje partidista y nada haría pensar, incluso en tratándose de partidos de espectro ideológico conservador, que esa tendencia se revierta en el futuro⁶.

Llama la atención el señalamiento de los medios de comunicación como actores promotores de la participación. En 2002 la encuesta no registró ninguna respuesta al respecto. Estamos en la era de la información y la comunicación, y extraño sería que los medios no fueron mencionados, sobre todo por su rápida penetración, incluidos los dispositivos del mundo digital, en la vida de las personas y las colectividades. Los medios de comunicación masivos y comunitarios, al igual que las redes sociales, no son solamente canales de información. Lo son también de construcción de opinión pública y de orientación de la acción social y política⁷. Aunque no toda la ciudadanía tiene acceso a ellos, especialmente en el caso de las redes digitales, por imposibilidades técnicas, económicas y/o culturales, o, teniendo la posibilidad, no lo hacen por desinterés en temas como el de participación ciudadana, hoy los medios de comunicación, bajo la modalidad



⁶ Esto no significa que las personas confíen en los partidos. Por el contrario, como lo muestra el estudio de Contrial (Sudarsky y García, 2018), la confianza en los partidos se redujo en un 68% entre 1997 y 2017.

⁷ Hay que señalar sin embargo, el importante hallazgo de Contrial sobre el efecto de las redes sociales: “Las redes sociales, que han alcanzado un papel protagónico en la información sobre los asuntos públicos, de manera que a menudo se cree que a través de ellas se están generando nuevas formas de participación, resultaron tener efecto negativo sobre el capital social: aumentan la información no validada y debilitan el capital cívico, cuando estas son utilizadas para informarse sobre los asuntos públicos” (Sudarsky y García, 2018, p. 3).

que sea, hacen parte del cotidiano de las gentes e incluyen cada vez más espacios para el tratamiento de temas públicos⁸.

La relación de los medios con la participación es diversa: los medios informan sobre los grandes temas del país y, en esa medida, ponen a disposición de sus audiencias datos para mejorar el conocimiento de problemas, puntos de vista sobre los mismos e, incluso, posturas al respecto. También pueden informar sobre las oportunidades de participación existentes en un tiempo y lugar determinados (la realización de una consulta popular, o de un referendo; las audiencias públicas que organiza un Consejo de planeación para analizar propuestas de planes de desarrollo o de ordenamiento territorial; la posibilidad de conformar veedurías ciudadanas para vigilar el desarrollo de proyectos específicos financiados con recursos públicos, etc.) y formar a la ciudadanía en el uso de los dispositivos existentes, señalando sus características, ventajas y desventajas. Para ese efecto pueden realizar campañas informativas, crear espacios para la información y para la deliberación sobre los asuntos públicos, etc. Pero los medios masivos también pueden convertirse en escenarios de opinión y deliberación ciudadana (micrófono abierto) sobre temas concretos, con la ayuda de las redes sociales y otros medios digitales. Esta variedad de formas de relación con sus audiencias les otorga un lugar especial en la deliberación pública (en realidad ese fue su origen) y en la motivación para que se interesen por los asuntos políticos, entre ellos la participación ciudadana.

Especial mención merecen las emisoras comunitarias, por su amplia influencia en las audiencias locales. En Colombia existen, según datos del MinTIC (s.f.), 1593 emisoras operando en los 32 departamentos del país. Es una amplia red que se caracteriza por otorgar más importancia a los fines comunitarios y sociales que a los comerciales. Además, trabajan sobre los temas locales, comunitarios y tienen un importante número de espacios en los que participan diferentes sectores ciudadanos. Su audiencia es alta y seguramente también su influencia sobre la vida local. Es muy probable que estén referenciadas entre quienes identificaron a los medios como promotores de la participación.

Las iglesias y las organizaciones no gubernamentales (ONG) y similares vieron muy reducida su visibilidad como terceros promotores en la encuesta de 2018. Las primeras fueron consideradas en 2002 como el actor promotor más importante (63,7% de las



⁸ La radio es uno de los canales de mayor penetración en la vida de las personas y las familias. Si se hace una comparación de lo que ocurre hoy con lo que pasaba hace 30 años, el giro de las estaciones de mayor audiencia es claro: todas ellas han incluido en las franjas más populares, en las mañanas y en las noches, programas de información con alto contenido político, o programas de debate sobre lo que ocurre en el día a día de la política en el país y fuera de él.

personas que respondieron la encuesta lo hicieron). Las ONG fueron mencionadas en menor proporción, pero ocuparon el tercer lugar en importancia, con un 30,8%. En la encuesta de 2018, las iglesias solo lograron el 21,8% de las respuestas (42 puntos menos que en 2002) y las ONG, fundaciones y entidades similares, el 13,4% (17 puntos menos)⁹. ¿Qué pudo haber ocurrido?

La información sobre las iglesias es aparentemente contrafactual: la Iglesia católica, en medio de sus tensiones internas acerca del nivel de compromiso que debe tener con los pobres y con la defensa de los derechos humanos¹⁰, ha venido abriéndose progresivamente al trabajo con las comunidades en torno a temas como la paz, los derechos humanos, el medio ambiente, especialmente después de la encíclica *Laudato si'*, del papa Francisco, y otros relacionados con la vida cotidiana de los colombianos, especialmente de los pobres y excluidos. A través del secretariado Nacional de Pastoral Social, la Iglesia católica continúa realizando acciones humanitarias, atención de emergencias, apoyo a víctimas del conflicto; acompaña proyectos de educación para la paz dirigido a jóvenes vulnerables por la violencia; proyectos de desarrollo humano integral y solidario,



⁹ En el caso de las iglesias, la opinión es menos homogénea. Según la encuesta sobre participación, en Bogotá solamente fueron mencionadas por el 10,4% de las personas encuestadas, a diferencia de los pequeños municipios, menos seculares y más apegados a la religión que la capital, en los que el 18,1% de los encuestados las referenció. Tendencia similar se observa entre los grupos etarios: un 10,3% de los jóvenes mencionaron a las iglesias, mientras los adultos lo hicieron en una proporción del 20,9%. También hay diferencias entre quienes solamente cursaron estudios básicos de primaria (25,2%) y quienes tienen estudios universitarios (10,6%). En otras palabras, el perfil de quienes destacan más que el promedio a las iglesias como promotoras de la participación es el de personas adultas mayores, con bajo nivel educativo y residentes en pequeños municipios. En el caso de la mención a las ONG, también existen diferencias estadísticamente significativas entre quienes viven en Bogotá (16,9%) y en pequeños municipios (6,6%); entre quienes tienen educación universitaria (22,6%) y quienes solo pasaron por la escuela primaria (10,2%); y entre los estratos altos (19,2%) y los estratos bajos (10,1%). Aquí el perfil es el opuesto al de quienes más señalan a las iglesias: universitarios de estrato alto y residentes en la capital.

¹⁰ Desde el nacimiento del movimiento de la “teología de la liberación”, en los años 1960, ligado a la propuesta de *aggiornamento* hecha por Juan XXIII en el Concilio Vaticano II, la jerarquía de la Iglesia católica ha afrontado un debate interno entre conservadores y progresistas sobre su rol en la liberación de los pueblos del yugo capitalista y la defensa de sus derechos. Las variantes en el seno de los sectores progresistas son reconocidas: desde los más radicales, que apostaron por una renovación del pensamiento y la acción eclesial a través de la teología de la liberación, hasta quienes plantean el rol de la iglesia como protectora de los pobres, siempre en el marco de la tradición de fe que ha caracterizado al catolicismo desde su creación, pasando por sectores comprometidos con las luchas sociales y con su inserción en el escenario público para incidir en las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. Los sectores más conservadores también muestran matices, por ejemplo, el sector extremo, liderado por el movimiento de monseñor Lefebvre, o la postura menos radical de quienes se limitan a rechazar, por ejemplo, el matrimonio de parejas del mismo sexo o el aborto.

mejoramiento de la situación alimentaria de grupos vulnerables y resiliencia al cambio climático. De otra parte, promueve iniciativas de fortalecimiento de líderes y organizaciones sociales y de construcción de paz. Su director, monseñor Héctor Fabio Henao, preside el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, desde el cual trabaja en favor de los derechos humanos, la implementación del Acuerdo de paz, las víctimas, la participación política, las políticas de reconciliación y convivencia, la justicia transicional y la reforma del agro colombiano.

Un programa de amplia cobertura y largo alcance desarrollado por Pastoral Social es “Fortaleciendo a la sociedad civil para la gobernanza”, el cual llegó a 47 municipios de 13 departamentos del país. El programa estuvo orientado a mejorar las capacidades administrativas, financieras y de proyección social de las organizaciones de la sociedad civil y de las Organizaciones de Apoyo Intermedio (OAI), así como el desarrollo de habilidades y condiciones de tales organizaciones para aportar a la construcción de la paz y la reconciliación, la reconstrucción del tejido sociopolítico y la participación ciudadana. El componente de participación ciudadana fue central en el desarrollo de ese proyecto, campo en el cual realizó tareas de investigación, formación y acompañamiento.

Algo parecido puede decirse en relación con el papel de otras iglesias, especialmente las llamadas “cristianas”, adscritas a diferentes ramas del protestantismo, cuya influencia en el país creció de manera significativa en los últimos años, como lo sugiere el estudio sobre capital social, de Contrial¹¹; además, han logrado en épocas recientes un margen de influencia política a través de organizaciones como el MIRA y otras, cuya presencia en el Congreso y en la vida política del país se ha basado precisamente en un tejido organizativo muy fuerte y articulado.

En esas circunstancias parece de difícil comprensión la baja referencia que la ciudadanía hizo de las diferentes iglesias en la tarea de promoción de la participación. No obstante, como lo muestra el estudio de Contrial, la influencia de las iglesias, a pesar de ser importante, se redujo: el porcentaje de miembros activos en organizaciones religiosas descendió, entre 1997 y 2017, de 39% a 21%; de otra parte, la mediación de la iglesia para resolver problemas colectivos (solidaridad vertical) se redujo, entre 2005 y 2017, de 3,08 a 1,75, lo que significa una reducción de la confianza de las personas en las iglesias como agentes externos en la solución de tales problemas. En esas circunstancias no debe



¹¹ En 2005, el 74% de las personas que declaraban pertenecer a grupos religiosos, estaban adscritas a aquellos ligados a la Iglesia católica, mientras un 10% lo estaban a grupos cristianos. Doce años más tarde, el 49% pertenecía a los primeros, mientras el 27% a los segundos (Sudarsky y García, 2018).

generar sorpresa la drástica reducción del porcentaje de personas que ven en las instituciones religiosas un soporte para el ejercicio de la participación.

En lo que respecta a las ONG, se sabe que un grupo importante de ellas ha seguido trabajando en tareas de promoción y estímulo al ejercicio de la participación ciudadana. Unas, trabajando en el campo de las políticas públicas, otras en el de investigación, otras impulsando el control social a la gestión pública y la lucha contra la corrupción; otras han enfocado su trabajo hacia el fortalecimiento de líderes y organizaciones sociales para su incidencia en las decisiones públicas, mientras otras acompañan a grupos y comunidades en el desarrollo de experiencias participativas a través de la institucionalidad existente, y no pocas se dedican a defender y promover el derecho a la movilización y la protesta social. Y están también las que operan en varios de estos frentes. Es un universo bastante heterogéneo en propósitos, enfoques, discursos y posturas de cara a lo que ocurre en el país en materia de democratización de las decisiones públicas.

En Bogotá, por ejemplo, la Fundación Social ha desarrollado un trabajo de larga data (más de quince años) en la Unidad de Planeación Zonal (UPZ) de Patio Bonito: en los primeros años apoyó el plan estratégico zonal y desde 2010 el enfoque se ha ampliado más allá de la UPZ, pasando a un enfoque territorial más extenso llamado “Agenda por el Desarrollo de los Territorios de Bosa y Kennedy”, ampliando de paso su acción en cuatro dimensiones: sociopolítica, económica, cultural y ambiental. Ese programa tiene un fuerte componente de participación ciudadana en el mejoramiento de las condiciones de vida en el territorio.

Otras organizaciones que se destacan en ese trabajo son Foro y Viva la Ciudadanía. Han desempeñado un papel clave en la oferta de procesos educativos, en la formulación de políticas públicas y en la capacitación de funcionarios para el impulso de la democracia participativa en la ciudad y el país. Un ejemplo es el proyecto “El gobierno de la ciudad” impulsado por Viva la Ciudadanía, bajo el cual se busca la profundización de la democracia local a partir de la promoción de la participación ciudadana, el seguimiento de planes de desarrollo de la alcaldía distrital, y el análisis de las condiciones de vida de la juventud y las mujeres. Viva la Ciudadanía ha sido muy activa en el Consejo Territorial de Planeación Distrital, en el trabajo con líderes de juventud y en el desarrollo de actividades de seguimiento a las políticas públicas en Bogotá desde su iniciativa por el derecho a la ciudad, en la que Foro Nacional por Colombia es una de las entidades aliadas.

Por su parte, Foro ha desarrollado actividades de investigación sobre procesos participativos en la ciudad¹² y sobre las políticas de participación impulsadas por los diferentes alcaldes, así como de intervención para impulsar el ejercicio de ese derecho como herramienta para el fortalecimiento de la democracia participativa. Esta labor hace parte, además, de una apuesta nacional en favor de la participación en los asuntos públicos en diferentes campos, como el diseño de políticas públicas, la planeación, el control social a la gestión pública, las industrias extractivas, la gestión ambiental, la paz y la convivencia ciudadanas. A comienzos de siglo desarrolló un vigoroso programa de formación ciudadana, a través de sus escuelas de Liderazgo, y acompañó a la Alcaldía de Bogotá en varios procesos como la creación de la Casa de Control Social, el diseño de la Escuela de participación del IDPAC, la promoción de la participación en el sector de propiedad horizontal y el diseño de la política distrital de participación. Tiene un Observatorio de la participación ciudadana, a través del cual hace seguimiento al desarrollo de las instituciones participativas, a la ejecución de las tareas de participación incluidas en el Acuerdo de Paz con las FARC, y ha liderado iniciativas importantes como la promulgación de la ley 1757 de 2015 y la consulta para la formulación de lineamientos de la ley de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales, esta última tarea en asocio con el Cinep y la Corporación Viva la Ciudadanía.

El trabajo de Foro, a través de sus tres regionales en pequeños municipios merece mención aparte. Durante más de treinta años, Foro ha promovido escenarios de participación, ha formado un alto número de líderes y lideresas en temas de gestión pública y participación ciudadana, ha orientado la iniciativa de pactos de gobernanza y desarrollado desde 2006 una campaña de pedagogía electoral, orientada a cualificar el voto ciudadano como vía para ejercer el derecho a participar. Además, ha trabajado en los últimos seis años en defensa de los derechos de reunión, asociación, libre expresión, movilización y protesta ciudadana. A través de sus Capítulos Regionales, ubicados en Bogotá, Cali y Barranquilla, ha tenido una cobertura de más de 110 municipios pequeños y medianos, en los que también ha apoyado a las autoridades locales para que se abran al escrutinio ciudadano y promueven escenarios de contacto y diálogo con la ciudadanía.

De otra parte, Foro lideró un grupo de organizaciones que impulsaron la reforma de la Ley 134 de 1994 y la aprobación de la nueva Ley Estatutaria de Participación Democrática (Ley 1757 de 2019). Posteriormente, ha hecho un gran esfuerzo, junto a otras



¹² Ver, por ejemplo, el análisis de la experiencia de planeación participativa en el gobierno de Luis Eduardo Garzón, publicado en el libro *Encuentros con el futuro*, de Velásquez y González (2006).

organizaciones para socializar la ley y avanzar en la aplicación de su contenido. Esa tarea ha corrido de modo paralelo con el seguimiento, en alianza con la Corporación Viva la Ciudadanía, a la implementación de las tareas del Acuerdo Final con las FARC que involucran acciones participativas. Los primeros resultados de ese monitoreo ya fueron presentados a fines de 2018 (Opiaf, 2018) y se espera presentar informes periódicos en el futuro.

Otras organizaciones han utilizado las herramientas digitales como medio para la promoción de la participación en la ciudad y en el país. Es el caso de SeamOS, entidad que busca movilizar causas ciudadanas a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Esta iniciativa ha tenido gran acogida entre la población interesada en generar lazos de relacionamiento, compartir experiencias de intercambio simbólico, valores, información, creencias, conocimientos o necesidades con otros pares; también ha sido importante para crear comunidad alrededor de temas políticos mediante la implementación de foros temáticos, diplomados de innovación democrática y estrategias para incentivar el voto ciudadano en los jóvenes. Un valor agregado de esta iniciativa ha sido que grupos, hasta ahora invisibilizados, especialmente los jóvenes, se interesen en el uso de instrumentos digitales para articularse a lo público y desarrollar líneas de cultura política y ciudadana. Es una entrada alternativa a la participación ciudadana para grupos que hasta ahora incursionan en el mundo de la política.

Estos son apenas algunos de los ejemplos que se repiten en otras ciudades del país. En Cali, por ejemplo, la Unidad de Acción Vallecaucana, una corporación de estirpe empresarial, ha impulsado en la ciudad una activa participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, brindándoles conocimientos y herramientas, especialmente a los líderes comunitarios. En 2016, en asocio con la Fundación Carvajal, trabajó en la implementación de la Escuela de Innovación Política, en la cual un grupo de ocho profesionales realizaron acciones de intervención en las comunas 13, 15 y 18, ubicadas en el Distrito de Aguablanca y en la zona de ladera, para trabajar con líderes de las Juntas de Acción Comunal en la generación de nuevas dinámicas en los territorios. La Organización La Ciudad Verde impulsó en 2013 la iniciativa “Lunes de Ciudad”, un espacio de tertulia propicio para que los ciudadanos hagan veeduría a decisiones de las autoridades en asuntos relacionados con el medioambiente, el urbanismo, la movilidad, la participación y la cultura ciudadana, el patrimonio histórico y la planeación, entre otros.

Recientemente, en 2017, Foro Nacional Por Colombia, Capítulo Suroccidente, patrocinó la apertura de espacios de reflexión, análisis y discusión en la Mesa de Trabajo sobre la Regulación del Derecho a la Protesta Social en Cali y otras cinco ciudades de Colombia.

El propósito era construir consensos para la formulación de un Protocolo de Gestión Estatal de la Protesta Social, con énfasis en la defensa de los derechos fundamentales, alternativo a los enfoques imperantes de seguridad y de orden público expresos en la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía). En Cali, el proceso contó con la participación de varias Secretarías de la Alcaldía, el Observatorio de Paz de la Gobernación del Valle del Cauca; la Policía Metropolitana de Cali; el Observatorio de Movimientos Sociales, Conflictos y Paces, WRAMBA; la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, seccional Valle del Cauca; el Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema Agroalimentario, SINATRAINA, y la Corporación Hábitat y Entorno, entre otros.

Desde 2010, la Fundación para la Educación y el Desarrollo Social (FES), en alianza con la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Fundación Fanalca, Cedecur, la Sociedad de Mejoras Públicas, el Colegio Freinet, la Secretaría de Tránsito, la Corporación Ciudad Sin Fronteras, y organismos de cooperación internacional, han liderado Proyectos como “Espacio Público Humanizador” y “Fortalecimiento de Cultura Ciudadana” orientados especialmente a las comunidades circunscritas en los Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIO). El primer proyecto capacitó durante 2017 a 60 jóvenes de la comuna 20 en cultura ciudadana y convivencia y en el desarrollo de competencias en el espacio público; el segundo ha sido una herramienta de apoyo en los procesos de participación ciudadana mediante la incidencia en la formulación de políticas públicas (Foro Nacional por Colombia, Capítulo Suroccidente, 2019).

Estas y muchas otras organizaciones desarrollan trabajos en ciudades grandes e intermedias pequeños municipios a lo largo y ancho del país. Entidades como el Cinep, Conciudadanía, la Corporación Región, la Escuela Nacional Sindical, la Corporación Transparencia por Colombia, Podion, DeJusticia, Parcomún, Protransparencia, una gran cantidad de ONG especializadas en derechos humanos y de medio ambiente, y muchas otras que componen una larga lista del mismo rango de antigüedad e importancia vienen desarrollando desde hace décadas un trabajo en favor del aprestamiento de líderes, lideresas y ciudadanos no organizados para el ejercicio de la participación y la incidencia en asuntos públicos, así como de incidencia en políticas públicas. Es un tejido organizativo de gran volumen que, en medio de dificultades financieras y de estigmatización en su contra, juega un rol determinante en la orientación y el alcance que la participación ciudadana muestra hoy en el país.

Sin embargo, la ciudadanía no percibe ese trabajo, como lo hacía hace quince años, ni identifica a las ONG como un tercero para destacar en la promoción y el acompañamiento a líderes, organizaciones y comunidades en el ejercicio del derecho a participar.

Apenas una de cada siete personas las distingue por ese rol. ¿Qué factores explican ese descenso en la percepción ciudadana, análogo al de las iglesias?

Varias razones pueden estar confluyendo en ese resultado. En primer lugar, muchos de esos proyectos están orientados hacia grupos de líderes de organizaciones sociales, convertidos en los principales receptores de la acción de las ONG, beneficiarios de procesos de formación y de acompañamiento en experiencias específicas. Así, la influencia de las ONG no necesariamente llega hasta los ciudadanos no organizados, interesados o no en los asuntos públicos, lo que explica que, en particular, estos últimos no las identifiquen fácilmente como promotoras de la participación.

En segundo lugar, las ONG ya no trabajan solas, no son las únicas interlocutoras o contrapartes de los líderes, sus organizaciones y sus comunidades. Han entrado a competir en el mismo terreno las Fundaciones empresariales, las universidades¹³, las iglesias y algunas agencias de cooperación internacional que ya no trabajan a través de las ONG, sino que van directamente a territorio a desarrollar sus proyectos institucionales, incluidos lo de promoción de la participación ciudadana. Esta es una competencia por recursos, por territorios y por contrapartes sociales. En algunos casos hay coordinación, articulación de recursos y esfuerzos, lo que redundará en beneficio del trabajo realizado y, sobre todo, en favor de las comunidades receptoras de las acciones de formación, acompañamiento, etc. No obstante, esa coordinación es más la excepción que la regla y lo que se advierte en el mundo de las ONG es más la competencia que la colaboración.

Un tercer factor, estrechamente vinculado al anterior es la reducción relativa y absoluta de recursos para las ONG. Relativa, porque, en el supuesto de que el volumen de



¹³ Ejemplos hay mucho en todo el país. Cada vez más las universidades se involucran en los temas de participación a través de sus políticas de extensión. Para citar solamente un par de ejemplos en Cali, en 2011 el Programa de Responsabilidad Social de la Universidad Javeriana y la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales llevaron a cabo el Proyecto “Sin fronteras: procesos de comunicación y cultura política en la comuna 15 de Cali”, el cual se basó en una metodología acción participativa para indagar sobre las expresiones de cultura política y comunicativa en la población de dicho sector. Un año más tarde, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en convenio con la Dirección de Control Interno de la Alcaldía de Cali, realizó el Seminario “Redes Colaborativas y de Gestión Comunitaria para el Agenciamiento y el Control Social a la Gestión Pública” convocando la participación de miembros de las Juntas de Acción Comunal, Juntas Administradoras Locales y veedores ciudadanos con el propósito de construir redes ciudadanas y cualificarlas para la vigilancia de la gestión pública. Por su parte, la Universidad del Valle, en convenio con la Secretaría de Bienestar Social de la Alcaldía, realizó en 2016 la “Escuela de Capacitación para Líderesas y Grupos Organizados de Mujeres”; en ella se ofrecieron los diplomados: “Incidencia Política para Mujeres”; “Gestión para el Desarrollo en el Ámbito Público”, y “Fortalecimiento a la Mesa Municipal de Mujeres y Mesas Territoriales”, los cuales certificaron a 200 mujeres lideresas de las veintidós comunas.

fondos se mantenga, la aparición de nuevos sectores que buscan acceder a la misma bolsa lleva a que, en promedio, cada entidad reciba menos. Y como algunas logran recibir más, poco a poco la competencia produce su efecto natural: las entidades más débiles van perdiendo acceso a recursos y terminan desapareciendo. Pero la reducción es también absoluta. Es decir, cada vez hay menos fondos disponibles, especialmente los que provienen de la cooperación internacional, que es la principal fuente de recursos de las ONG, y en particular para los temas de participación, aunque hay que reconocer que, a diferencia de otros temas, este es transversal a diversas actividades sectoriales. Eduardo Ballón (2019), en un estudio elaborado para Foro Nacional por Colombia, afirma a ese propósito para América Latina:

Los países de América Latina, en general, han reducido su participación como receptores de la AOD¹⁴ mundial, en términos absolutos y relativos. El monto de la ayuda a nuestra región en 2010 fue de 10'997.000,000 millones de dólares, superior a los 10'205.000.000 millones de dólares que se destinaron en 2015. En términos relativos, este monto pasó del 8,4% al 6,7% de la AOD mundial, en este periodo de tiempo. La tendencia se ha mantenido los últimos años. (p. 4)

Colombia muestra una tendencia contraria: el monto total de cooperación, según la información proporcionada por Ballón, con base en datos de la OCDE, creció entre 2012 y 2017 en un poco más de USD80 millones, pasando del 7,71% de la ayuda recibida por América Latina y el Caribe al 10,01%. Esos recursos estaban orientados principalmente a tres áreas temáticas: construcción de paz, desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad, pero solo el primero de ellos contempla subtemas relacionados con la participación ciudadana (Ballón, 2019, p. 6)¹⁵. Además, el Estado ha canalizado la mayor parte de la cooperación internacional en los últimos años, dejando una proporción pequeña a las organizaciones no gubernamentales¹⁶. En otras palabras, la cooperación aumentó los montos, especialmente por la situación especial de Colombia (conflicto



¹⁴ AOD es la Ayuda Oficial al Desarrollo.

¹⁵ En términos per cápita, la ayuda pasó en ese lapso de USD16,3 a USD17,24.

¹⁶ No existen cifras precisas sobre el monto de recursos de cooperación internacional recibidos por las ONG en Colombia. Los recursos recibidos por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), según los informes de gestión publicados por esa entidad (ver: <https://www.apccolombia.gov.co/seccion/rendicion-de-cuentas>), son los siguientes:

armado y construcción de paz), pero ese incremento fue apropiado principalmente por el Estado, lo que significó una reducción de los recursos para las ONG y de su capacidad para llegar a más territorios y población.

Un cuarto factor tiene relación con la cobertura del trabajo de las ONG en el campo de la participación. Con recursos cada vez menores, como se ha señalado, y teniendo que enfrentar la competencia de otras entidades (universidades, iglesias, organismos internacionales, agencias del Estado, etc.), el trabajo de las ONG ha visto disminuir su cobertura social y territorial, al menos en términos relativos, pues el número de personas, grupos y comunidades involucradas en procesos participativos ha aumentado en los últimos años de modo significativo, bien sea por iniciativas que distintas ramas del Estado han puesto en marcha (ver capítulo 4), bien por dinámicas de la sociedad misma en respuesta a fenómenos de su entorno socioeconómico y político (ver capítulos que siguen). Para decirlo de otra manera, las demandas de apoyo de diferentes sectores de la población han ido en aumento, mientras que la oferta de acompañamiento de las ONG, si ha crecido, lo ha hecho a un ritmo menor, lo que reduce notoriamente la posibilidad de que tengan una influencia más potente sobre los procesos de participación y sus actores. Debilitada su cobertura y su influencia, es altamente probable que su visibilidad pierda fuerza a ojos de diferentes actores, que es lo que la encuesta de Foro sobre participación arroja como resultado.

Un último factor que es preciso mencionar se refiere a las tensiones entre las ONG, como organizaciones de la sociedad civil, y las organizaciones de base y sus líderes en torno a la apropiación de recursos, especialmente los que provienen de la cooperación internacional y del presupuesto público. Un número creciente de líderes y sus organizaciones ven a las ONG como intermediarias innecesarias, que se apropian de unos recursos cuyos destinatarios finales deberían ser las propias comunidades y sus organizaciones. Sienten estas últimas que las ONG, al intermediar la relación con la cooperación internacional o con el Estado, se llevan una parte de los fondos y reducen, en consecuencia, el impacto de estos últimos sobre ellas en términos de los resultados de los proyectos y de la posibilidad de transformar sus propios entornos. Opinan, por tanto, que los recursos



Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
USD 000	574.194	593.700	570.600	442.803	573.138	663.988	317.005

Difícilmente las ONG suman esas cantidades, incluso parecidas a las de 2018, cuando la cifra cayó drásticamente, en más de un 50% con respecto al año anterior.

de la cooperación y del presupuesto público que permiten la realización de una gran cantidad de proyectos de promoción de la participación deberían llegar directamente a ellas, pues cada vez cuentan con más personal capacitado para desarrollar proyectos de su interés, y no a unas ONG que, por razones de supervivencia, se quedan supuestamente con una parte importante de los dineros.

Esta tensión opera en contra del rol de las ONG como promotoras de la participación ciudadana. Su argumento es que ellas aportan un bagaje de conocimiento y experiencia que probablemente las organizaciones de base no poseen. Además, como lo han mostrado recientemente, las ONG han ganado un lugar en el escenario público, no solo por su influencia individual sino también por el peso que han ganado las redes y plataformas de organizaciones no gubernamentales en términos de incidencia en ciertas instancias de decisión del Estado, activo que no necesariamente poseen las organizaciones de base. Este es un tema no resuelto. Sin embargo, plantea un cambio importante en el rol de las ONG en su relación con las organizaciones de base: de intermediarias entre los organismos de cooperación internacional y el Estado, de un lado, y las comunidades y sus organizaciones, de otro, las ONG han pasado a ser actores autónomos de la sociedad civil, con sus intereses, sus propuestas y sus propios proyectos políticos. Su condición no puede ser vista solamente en relación con las organizaciones de base con las cuales trabajan, así ese sea un frente de acción de mucho peso, sino también –y en especial– como fuerzas de la sociedad civil que tienen apuestas propias y una relación particular con otros actores, incluido el Estado.

Por último, hay que hacer referencia a la cooperación internacional, un universo altamente heterogéneo no solamente en cuanto a las modalidades (cooperación entre estados, cooperación privada, agencias multilaterales de ayuda al desarrollo, cooperación sur-sur, etc.), sino también en términos de sus propósitos y enfoques de trabajo. Una gran cantidad de entidades públicas y privadas se han hecho presentes en muchas partes del país aportando fondos y asistencia técnica para asegurar la sostenibilidad de procesos participativos, especialmente en municipios medianos y pequeños en los cuales la ausencia de recursos es un obstáculo importante para el ejercicio de la participación.

Su visibilidad parece estar relacionada con un cambio importante en las modalidades de trabajo de algunas de las entidades donantes: ya no solo juegan como fuente de recursos para que terceros (gobiernos, ONG y similares, organizaciones de base, universidades, etc.) desarrollen proyectos de beneficio comunitario, sino también como actores directos en la promoción de la participación, a través del contacto con comunidades y organizaciones en diferentes territorios del país, y en alianza con sectores públicos y

privados. Basta ver en algunas regiones colombianas la proliferación de chalecos con los que se identifican los agentes de varias de estas entidades, quienes realizan programas y proyectos de asistencia humanitaria, acompañamiento a organizaciones sociales, asesoría a gobiernos territoriales, asistencia técnica, etc. Este cambio ha llevado a que la ciudadanía las conozca cada vez más como promotoras de la participación.

Otro sector que ha trabajado en la promoción de la participación, de manera directa o indirecta, es el sector privado. Aunque no registra respuestas en la encuesta de 2018, se sabe que algunos grupos empresariales siguen aportando recursos para promover la participación, o directamente intervienen como actores de la participación a partir de ejercicios de seguimiento a la gestión pública (por ejemplo, el programa *Cómo Vamos*) o de impulso a experiencias participativas en diversos campos, mediante apoyo técnico y financiero.

El caso de Bogotá ha sido demostrativo a ese respecto. El estudio sobre participación en la ciudad, realizado por Foro, Capítulo Región Central, se refiere a dos procesos de cierta relevancia, una promovida por la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) y otra impulsada por ProBogotá¹⁷. La CCB ha planteado algunos debates sobre el modelo de ciudad, el ordenamiento del territorio y el avance del proceso empresarial, incorporando en algunos momentos espacios de diálogo y participación ciudadana en distintas modalidades. De igual forma, ha buscado incidir directamente en el plan de desarrollo y en otras políticas, según señala un líder social entrevistado para este estudio¹⁸. Programas como “Si yo fuera concejal”, “Si yo fuera alcalde” o “Si yo fuera gobernador”, que buscan aportar directamente a la definición de los planes de gobierno de la ciudad y el departamento, hacen uso de encuestas y consultas a los empresarios y ciudadanos; mesas redondas con los equipos de campaña de los candidatos y expertos de la CCB y debates con los candidatos sobre las propuestas para la ciudad y la región. También realiza el seguimiento al cumplimiento de los compromisos para que sean incluidos en los planes de desarrollo y se ejecuten efectivamente. La CCB está vinculada al programa *Cómo Vamos*, un ejercicio de seguimiento a la gestión pública, impulsado por medios de comunicación y fundaciones empresariales, que opera en otras ciudades del país.

ProBogotá, una organización sin ánimo de lucro de carácter privado, creada por el sector privado para facilitar el diálogo político entre las autoridades de la ciudad, las



¹⁷ Es una organización creada por líderes empresariales para apoyar el análisis de las políticas públicas de Bogotá.

¹⁸ Entrevista realizada en julio de 2018.

empresas y las organizaciones sociales, participa desde el 2015 en el Consejo Territorial de Planeación. Ha llevado a cabo Foros de discusión, procesos de formación a alcaldes locales y a integrantes del CTPD, y actividades de incidencia en el Plan de Desarrollo, aprovechando su cercanía con la administración distrital. Un ejemplo ha sido la influencia que ha tenido en la implementación de estrategias como Bogotá Abierta para responder a los retos de información pública planteados en el índice de transparencia. Actualmente trabaja con la Secretaría de Planeación en la discusión sobre la región metropolitana como mecanismo para mejorar el esquema de gobernanza de la capital en su relación con los municipios aledaños (ProBogotá, 2018)¹⁹.

Lo que revela el análisis realizado en las páginas anteriores es que, a pesar de que el universo de terceros actores o acompañantes ha ido en aumento en calidad y cantidad, su visibilidad no parece corresponder a la magnitud de su acción, por lo menos en el caso de sectores como las iglesias y las ONG. Esto puede significar, especialmente en el caso de las ONG y organizaciones similares, una de dos cosas, o las dos: que la labor de estos actores no es tan visible y no tiene el impacto que tuvo hace una o dos décadas a ojos de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general, o su rol ha cambiado, por lo menos en relación con las organizaciones de base y las comunidades locales, en el sentido de que se han constituido como un actor más del mundo de la participación, que desarrolla un trabajo más autónomo, ligado a intereses, narrativas y proyectos propios, lo que ha significado una reducción de sus relaciones con organizaciones sociales y un aumento de su influencia sobre diferentes sectores de opinión pública y política. Ambas interpretaciones son posibles, pues no son excluyentes, y plantean interrogantes, de un lado, sobre su relación con las comunidades y sus organizaciones, y, de otro, sobre su rol social y político en el país.

Sean visibles o no a ojos de la ciudadanía, los terceros promotores cumplen una función de alta relevancia para el desarrollo de experiencias de participación ciudadana en el país. Su despliegue es amplio, así no sea muy coordinado, y los recursos que invierten en la promoción de la participación y en el acompañamiento a actores específicos son de una magnitud no despreciable. Puede decirse que hoy día hacen parte del universo de la participación y llevan a cabo acciones que complementan –y en algunos



¹⁹ Otras organizaciones empresariales han hecho presencia en la ciudad desde hace más de veinte años. Por ejemplo, la Fundación Corona, impulsora del Premio Cívico, que cumple quince años de trayectoria, el cual busca promover las iniciativas participativas de la ciudad y estimula el trabajo de las organizaciones de base.

casos sustituyen?– la acción del Estado en la creación de condiciones favorables para el ejercicio de ese derecho.

Los terceros en contra

También hay que hacer alusión a aquellos actores que han tratado de impedir el ejercicio de la participación ciudadana o lo han tratado de sustituir por otras modalidades de relación entre autoridades públicas y ciudadanía, a partir de proyectos políticos adversos y de concepciones de Estado que no encajan con las apuestas de la democracia participativa. Dos actores en particular han cumplido un papel relevante en esa dirección en Colombia: de un lado, los sectores sociales y políticos que accedieron al manejo del Estado en 2002 por dos periodos presidenciales, con el apoyo de varios partidos políticos, en torno a la figura del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010); de otro, los actores armados ilegales, especialmente los grupos paramilitares, y su estrategia de control territorial, económico, político y social en varias regiones del país.

El cambio de siglo estuvo marcado en Colombia por la apuesta de un sector mayoritario de la élite política de implantar en el país un proyecto autoritario²⁰, en el marco de las formas democráticas vigentes (Estado de derecho, elecciones, funcionamiento de órganos de representación, funcionamiento de los partidos, división tripartita del poder, etc.). Ese proyecto fue encarnado por Álvaro Uribe y su propuesta de seguridad democrática²¹. Desde su llegada a la Presidencia, Uribe arremetió contra las instituciones creadas por la Constitución de 1991. En materia de participación, el modelo propuesto por Uribe (el “Estado comunitario”) se apoyó en dos principios: de un lado, el debilitamiento de la autonomía de las entidades territoriales a través de la concentración de competencias y recursos en manos del Gobierno central. De esa forma, el escenario básico de la participación (el municipio) perdió vigor restándole alcance e impacto a la participación ciudadana.

De otro, el desconocimiento de los espacios de participación ciudadana y el diseño de formas alternativas de relación entre el Estado y la sociedad (los consejos comunitarios), caracterizadas por un rasgo dominante: la desinstitucionalización de los escenarios de participación y su sustitución por modalidades de relación directa, sin intermediarios, entre el presidente y los ciudadanos para atender directamente las solicitudes de estos últimos.



²⁰ Para una caracterización del proyecto autoritario, ver el capítulo 1 de este estudio.

²¹ Ver el capítulo 2 de este estudio, en el que se analiza con mayor detalle este aspecto.

La desinstitucionalización de la participación ciudadana centralizó en el gobernante un gran poder discrecional en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos públicos, y convirtió a la población en objeto del asistencialismo estatal, generando una alta dependencia con respecto a las decisiones del Gobierno central, en cabeza del presidente de la República. Además, individualizó la relación del ciudadano con el gobernante, eliminando cualquier forma de acción colectiva. En ese marco, la participación ciudadana a través de los espacios creados para su ejercicio perdió su potencial como herramienta para tramitar la solución a problemas de la población.

Este modelo trascendió y logró instalarse en espacios regionales y locales. Varios alcaldes y gobernadores decidieron asumir ese modelo de relación directa con la población, que terminaba resolviendo las demandas de la ciudadanía a través de relaciones personales, no institucionales. La democracia participativa terminó entonces absorbida por un populismo que se ufana de ser participativo, pero que no tenía otra razón de ser que la de acumular políticamente y, sobre todo, mantener un férreo control del Estado –más precisamente, del gobernante– sobre los ciudadanos.

Los otros actores que jugaron –y lo siguen haciendo– en contra de la participación son los diferentes grupos armados (guerrillas, paramilitares, narcotraficantes y otras mafias y grupos organizados de delincuentes). Desde mediados de los años noventa y en el albor del nuevo siglo, tuvieron una fuerte influencia en la vida de los municipios y los departamentos en varias zonas del país (Velásquez, 2013), lo que consiguieron a través de la combinación de tres estrategias: el control del territorio, mediante el cual se insertan en la economía local y controlan flujos de personas, de bienes y servicios, y de información; el control político-electoral, que les permitió influir de manera directa sobre los actores políticos o sustituirlos por personas de su entera confianza²², y el control de la gestión pública, mediante el cual los grupos armados logran incidir en decisiones relacionadas con la planeación, el diseño de políticas sectoriales, la asignación y manejo de los recursos públicos, y la contratación²³.



²² El financiamiento de campañas electorales, la presión sobre los votantes, la compra de las autoridades electorales, la amenaza a sectores opuestos a sus intereses y la creación de partidos y movimientos propios han sido los instrumentos preferidos para asegurar dicho control.

²³ Dos modalidades han empleado los actores armados para tal fin: actuar como agentes externos a la administración municipal, por la vía de la presión militar y la amenaza permanente a las autoridades públicas, o bien insertarse, a través de representantes propios, en los cargos municipales para desde allí orientar las decisiones en su favor y facilitar la captura de rentas públicas.

El control de los grupos armados sobre la vida municipal tuvo efectos negativos de hondo calado sobre el tejido social local y la participación ciudadana. En efecto, su presencia en varias regiones acentuó la estructura piramidal del poder político en el territorio, afianzando formas autoritarias y excluyentes en el diseño y la ejecución de las políticas públicas. Los grupos armados redujeron al mínimo la actuación de los líderes sociales, a través de la amenaza, el desplazamiento forzado e, incluso, el asesinato. crearon una especie de régimen de terror apoyados en el uso real o latente de las armas. O biencomenzaron a crear organizaciones propias y a cooptar liderazgos ofreciendo prebendas de muy diversa índole (económicas, empleo, seguridad ciudadana), etc.

En estas circunstancias, no solo cayeron en desuso los espacios institucionales de participación que habían sido creados en los municipios, sino que sus actores prefirieron callar y mantener un bajo perfil en los procesos públicos. Aquí la cuestión no es ya la desinstitucionalización de la participación, sino su desaparición como canal de expresión y de incidencia ciudadana en las decisiones públicas.

El impacto de la acción de la dirigencia política más conservadora y de los diferentes actores armados ilegales creó en el plano nacional y en varias regiones del país un ambiente bastante desfavorable para la participación ciudadana, especialmente en sus modalidades de movilización colectiva y protesta social. Esta fue estigmatizada y reprimida en la primera década del siglo XXI; los líderes que durante mucho tiempo habían expresado el sentir de sus coterráneos y luchado por sus intereses fueron acallados por un poder vertical que escogió la vía de la paz autoritaria como medio para imponer un proyecto político basado en el desconocimiento de derechos básicos y en la adecuación del Estado a intereses minoritarios de estrechos círculos políticos y de los principales gremios empresariales (la “confianza inversionista”). Las asimetrías de poder económico y político crecieron, entonces, produciendo grandes barreras para el ejercicio de la participación. Sombras más que luces oscurecieron el horizonte de esta última y proyectaron un modelo de sociedad en el que las y los ciudadanos no tendrían cabida en las instancias de toma de decisiones.

EL CLIMA DE RESPETO A DERECHOS Y LIBERTADES

Un último elemento del entorno de la participación ciudadana es la existencia de un clima de respeto de derechos y libertades de las personas, así como la oferta de garantías adecuadas y suficientes para el ejercicio de esos derechos. La participación –ya se

dijo– es un derecho y requiere que otros derechos estén asegurados como requisitos y condiciones para intervenir en los asuntos públicos. En particular, el derecho a expresarse, a asociarse y a reunirse, siempre en el marco de la Constitución y las leyes. Pero, además, requiere de garantías que aseguren y faciliten la práctica efectiva de la participación. La Constitución Política consagra esos derechos y define los mecanismos para su protección. No ocurre lo mismo de manera tan clara con respecto a las garantías²⁴. ¿Se ha concretado ese anhelo de los constituyentes de garantizar en la práctica el pleno ejercicio de esos derechos? ¿Puede decirse que en Colombia no existen barreras de esa naturaleza para involucrarse en los asuntos públicos?

La respuesta a esas preguntas no es fácil, pues el clima de respeto a los derechos y libertades y la existencia de garantías para participar dependen de una gran cantidad de factores, comenzando por los propios actores sociales y políticos, que no son sujetos pasivos, sino que contribuyen –unos más, otros menos– a configurar dicho clima; pero también hay que tomar en cuenta factores ligados al régimen político de los países, a las particularidades sociales y culturales en el nivel regional y local, a los proyectos políticos que circulan en la sociedad, a los intereses que están en juego cuando se habla de respeto de derechos y libertades, al peso que puede tener la ley en la sociedad, y a las coordenadas de tiempo, espacio y cultura en las que se desarrollan las experiencias de participación. Lo que sí es cierto es que el hecho de que los derechos, las libertades y las garantías forme parte del marco constitucional y legal de un país no garantiza que se apliquen y se cumplan. Por eso, es preciso acudir al análisis de la realidad misma para comprobar qué tanto esas condiciones objetivas de la participación se cumplen en la práctica.

Al igual que en la sección anterior, vale la pena iniciar dicho análisis examinando la percepción de los ciudadanos sobre el respeto de derechos y libertades en el país y en su respectivo municipio. En la encuesta realizada por Foro se preguntó a las personas su acuerdo o desacuerdo con tres afirmaciones: una, si se respetan en Colombia los derechos de asociación, reunión, libre expresión y movilización/manifestación. Una segunda



²⁴ Esa es probablemente la razón por la cual en el punto 2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, firmado por el Gobierno y la exguerrilla de las FARC, se insiste en varios pasajes sobre la necesidad de legislar al respecto. El Acuerdo se refiere, en efecto, a la formulación de un proyecto de ley sobre garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales, para lo cual encargó al Consejo Nacional de Participación la realización, con el apoyo de Foro, Viva la Ciudadanía y Cinep, de un espacio nacional para formular participativamente los lineamientos de esa ley. Ver el análisis de ese en el capítulo 3 de este estudio.

con el mismo contenido, pero referido al municipio de residencia de la persona encuestada. Y una tercera sobre la existencia en el municipio de suficientes garantías para el ejercicio del derecho a la participación en cualquiera de sus modalidades.

El cuadro 6.2 presenta los resultados obtenidos. Son bastante similares en los tres casos: hay una percepción mayoritaria de que no son respetados los derechos conexos a la participación y que no existen garantías suficientes para participar: la mitad o más de las personas encuestadas manifestaron su acuerdo con esa idea. En el primer caso (los derechos en el país no son respetados), la percepción es más fuerte en los municipios medianos (66,8 %) y entre las poblaciones indígenas (61,6 %), lo que, como se verá luego, es consistente con la fenomenología que se observa en el país, particularmente en el caso de los indígenas.

CUADRO 6.2
PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE EL RESPETO A DERECHOS Y LA OFERTA DE GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, 2018 (% HORIZONTALES)

AFIRMACIÓN	SÍ	NO	NS/NR
En Colombia se respetan los derechos	38,6	53,5	7,8
En mi municipio se respetan los derechos	40,1	49,5	10,4
En mi municipio existen garantías suficientes para participar	30,7	54,1	15,2

FUENTE: Foro Nacional por Colombia (2018).

En el segundo caso, la tendencia es parecida, así el porcentaje de quienes creen que no se tiene respeto por esos derechos en los respectivos municipios (49,5 %) sea algo menor que para el conjunto del país. Esa percepción es más acentuada, de nuevo, en los municipios medianos (56,1 %). Por último, en lo que respecta a la oferta de garantías para el ejercicio de la participación en los municipios, la percepción negativa es en promedio levemente mayor que en los dos casos anteriores, con un tono más acentuado en la población indígena (58,3 %).

Dos factores están relacionados con esta percepción sobre derechos y garantías, tanto en el nivel nacional como en el local. De un lado, el grado de interés o la intensidad del vínculo de la persona encuestada con los asuntos públicos. De otro, la pertenencia a organizaciones. Lo que arroja la información de la encuesta es que a mayor vínculo con lo público y con una o varias organizaciones, es más probable que las personas tengan

una opinión más positiva sobre el respeto de los derechos y la oferta adecuada de garantías, independientemente si el referente es el país o el municipio donde vive la persona encuestada.

Quienes, en efecto, se autocalifican como líderes o activistas, que en el día a día están en contacto con los asuntos de su comunidad y de su medio, tienen una percepción más favorable en materia de respeto a los derechos en el país (47,5 % y 42,1 %, respectivamente) que quienes apenas se interesan por los asuntos de su comunidad o se autodefinen como desinteresados (39,7 % y 35,5 %, respectivamente)²⁵. No debe sin embargo dejarse de lado el hecho de que quienes tienen esta opinión representan menos de la mitad de las personas encuestadas, lo que ratifica la imagen negativa que poseen en general los colombianos sobre el marco de respeto a los derechos, en particular los ligados al ejercicio de la participación.

La pertenencia a organizaciones sociales, variable estrechamente vinculada a la anterior, también incide parcialmente en la imagen positiva –o menos negativa– que construyen los colombianos sobre el asunto en cuestión: el 43 % de los que opinan así pertenecen a organizaciones, mientras que solo el 37,4 % de los que no hacen parte de ninguna organización opinan en el mismo sentido.

Cuando el referente no es el país, sino el municipio, el sentido de la tendencia no varía, aunque sí su intensidad: 53,9 % de los que se identifican como líderes tienen una imagen positiva sobre el respeto a los derechos humanos, mientras que solo el 35,1 % de los desinteresados opinan en la misma dirección²⁶. También la pertenencia a una organización juega: 47,6 % versus 38,2 % tienen una percepción positiva sobre el tema, respectivamente.

Si se mira el tema de garantías para la participación en el municipio, el resultado es bastante parecido: la idea de que estas existen está más arraigada entre quienes se autodefinen como líderes (46,9 %) y, además, pertenecen a una o varias organizaciones (41,5 %) que entre aquellos que viven alejados de la cosa pública (desinteresados: 24,8 %; y no pertenecen a organizaciones sociales, 27,9 %).

Dos reflexiones sugieren estos resultados: en primer lugar, que la opinión negativa de la ciudadanía con respecto al respeto a los derechos y las libertades en el país,



²⁵ $X^2=423,52$ para seis grados de libertad, con una significación del 100 %. Coeficiente de contingencia=0,125.

²⁶ $X^2=672,09$ para seis grados de libertad, con una significación del 100 %. Coeficiente de contingencia=0,157.

especialmente en el caso de aquellos que no se interesan por los asuntos públicos y, en parte, de quienes se interesan pero no se consideran líderes o activistas, puede estar determinada por la influencia de los medios de comunicación y por los mensajes que circulan en el seno de la opinión pública, especialmente a través de las redes sociales, que producen imaginarios negativos sobre la vigencia del Estado de derecho en Colombia. Dicho imaginario no es el fruto exclusivo de posturas ideológicas y políticas sobre lo que ha acontecido y acontece en el país desde décadas atrás, sino que tienen fundamento en la realidad (no debe olvidarse que la encuesta fue realizada en momentos en que era ascendente el número de líderes y lideresas asesinados en el país), lo mismo que en experiencias que las propias personas han podido sufrir en su vida personal. Esa combinación de hechos, experiencias y opiniones es lo que ha vuelto dominante en el país la percepción de que efectivamente la violación de derechos y libertades es una constante en el país.

La segunda reflexión tiene que ver con las escalas de referencia. Los datos señalan que el porcentaje de quienes tienen una imagen negativa sobre el respecto a los derechos y las libertades es menor cuando el referente es el municipio que cuando lo es el país. Aquí el factor de conocimiento de la realidad local y las propias experiencias juegan, sin duda, un papel determinante. Por supuesto, esto cambia de una región a otra, pues las circunstancias y los procesos en cada una de ellas son diferentes, especialmente en lo que fue el impacto del conflicto armado y el carácter autoritario –o no– del régimen político imperante. Sin embargo, la idea de que la violación derechos y libertades es más fuerte a nivel nacional que local domina el imaginario colectivo y acentúa la brecha de confianza que existe entre la sociedad y el Estado.

La cuestión de las garantías, aunque es aplicable a cualquier modalidad de participación ciudadana, tiene una connotación especial para el ejercicio de la protesta social. Recurrentemente se señala por parte de los protagonistas de tales movilizaciones la “falta de garantías” para promoverlas y realizarlas, sobre todo por el exagerado y recurrente uso de la fuerza por parte de los agentes del orden y de las autoridades encargadas del garantizar la tranquilidad de las personas. Son varios los tipos de garantías: unas son de reconocimiento de los promotores de la protesta como interlocutores válidos del Estado para el diálogo y el examen de sus reivindicaciones; otras son las garantías de acceso a la información, y a las instancias de interlocución con el Gobierno y de construcción de acuerdos. También son solicitadas al Estado las garantías de seguridad para las personas que promueven la participación a nivel institucional y la movilización social, demanda de primer orden teniendo en cuenta la desprotección de muchos líderes, constantemente amenazados e, incluso, asesinados. Por último, los

líderes y lideresas del país reclaman garantías de promoción y fortalecimiento de sus organizaciones para mejorar su labor de incidencia en las decisiones públicas.

El cuadro 6.3 presenta la información sobre las respuestas dadas por las personas encuestadas a la pregunta sobre qué tanto creen que existen garantías suficientes y adecuadas en Colombia para ejercer su derecho a la movilización y a la protesta. La información confirma una percepción bastante negativa al respecto. Aunque hay un desconocimiento importante sobre la materia, especialmente en lo que se refiere a las garantías de fortalecimiento de las organizaciones sociales y para la incidencia en los asuntos públicos, la tendencia es clara: en general, tres de cada cinco personas manifiestan que no hay garantías en el país para ejercer ese derecho. La percepción es mayor en relación con las garantías de seguridad frente a riesgos contra la vida y la integridad de las personas (dos de cada tres personas así lo creen) y las de reconocimiento como interlocutores válidos (63,5 %).

CUADRO 6.3
PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE GARANTÍAS PARA LA MOVILIZACIÓN Y LA PROTESTA SOCIAL A NIVEL NACIONAL (% HORIZONTALES)

GARANTÍA	sí	NO	NS/NR
Reconocimiento de quienes protestan como interlocutores válidos del Gobierno	24,5	63,5	12,0
Acceso a la información y a espacios de interlocución/ comunicación con el Gobierno	28,1	58,9	13,0
Seguridad frente a riesgos que atentan contra la vida y la integridad de las personas	24,2	65,3	10,5
Incidencia efectiva en las decisiones de las autoridades públicas	22,5	60,9	16,6
Promoción y fortalecimiento de las organizaciones sociales para ejercer el derecho a la movilización y la protesta	25,1	59,9	15,0

FUENTE: Foro Nacional por Colombia (2018).

Las opiniones sobre la existencia o inexistencia de garantías para la movilización y la protesta son compartidas por todos los sectores de la población, con mayor énfasis en el caso de la población afrocolombiana, la cual se destaca por tener opiniones más críticas al respecto, como se observa en el cuadro 6.4. En general, el número de personas

de origen afro que señalan que no existen garantías para la movilización es mayor que el promedio en todos los casos, lo que revela una inconformidad no solo desde el punto de vista del reconocimiento como actores en el escenario público²⁷ y de la seguridad de las vidas de quienes lideran sus comunidades, sino también en materia de acceso a la información, promoción organizativa y –algo muy relevante– incidencia en las decisiones públicas. Esta opinión refleja un sentimiento de que son tratados como actores no relevantes en el escenario público, no porque quieran serlo, sino porque no existe un entorno que les brinde garantías para desempeñar el rol que quisieran.

El tamaño del municipio también es una variable relevante para el análisis de las garantías de movilización y protesta. Los habitantes de municipios medianos creen en mayor proporción que los de otros municipios que en Colombia esas garantías son inexistentes, especialmente las relacionadas con el acceso a la información (65,5 %)²⁸, seguridad (73,0 %) e incidencia (69,5 %), cifras todas significativamente superiores al promedio.

CUADRO 6.4
PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE SOBRE INEXISTENCIA DE GARANTÍAS PARA LA MOVILIZACIÓN Y LA PROTESTA (%)

GARANTÍA	% PROMEDIO	% AFROS
Reconocimiento de quienes protestan como interlocutores válidos del Gobierno	63,5	67,3
Acceso a la información y a espacios de interlocución/comunicación con el Gobierno	58,9	67,6
Seguridad frente a riesgos que atentan contra la vida y la integridad de las personas	65,3	78,5
Incidencia efectiva en las decisiones de las autoridades públicas	60,9	70,4
Promoción y fortalecimiento de las organizaciones sociales para ejercer el derecho a la movilización y la protesta	59,9	68,2

FUENTE: Foro Nacional por Colombia (2018).



²⁷ En este aspecto, los indígenas también expresan una posición más crítica: El 69,5 % de ellos cree que no se les reconoce como interlocutores válidos del Estado en eventos de movilización y protesta.

²⁸ En este aspecto, el contraste con los municipios pequeños es evidente: en estos últimos solamente un poco más de la mitad de las personas que respondieron la encuesta (53,8 %) afirmaron que no existen garantías de acceso a la información en el país.

Estas percepciones tienen fundamento en la realidad. En Colombia no ha sido posible entender a cabalidad –especialmente en el universo de las autoridades públicas– el lugar central que ocupan y deben ocupar los derechos y las libertades en el desarrollo de la vida colectiva, consagrados, además, por la Constitución Nacional como pilares del Estado de derecho y del régimen político democrático. Esto explica que, a pesar de las denuncias realizadas por organismos nacionales e internacionales de derechos humanos y de algunas acciones del Estado encaminadas a detener el fenómeno, la violación de las libertades públicas y de los derechos humanos sigue siendo una constante en la vida del país. La intensidad puede variar, así como las poblaciones victimizadas y los procedimientos. No obstante, la línea de continuidad es visible y constituye una barrera de difícil superación para el ejercicio de la participación ciudadana en el país.

No es extraño, por tanto, leer en el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre la situación de los derechos humanos (Naciones Unidas, 2019) el alto nivel de preocupación de esa instancia por lo que sigue ocurriendo en Colombia:

El ACNUDH ve con preocupación el alto número de asesinatos (110) de personas defensoras de los derechos humanos durante el periodo examinado [año 2018]. Es importante señalar que el 27 % de los casos registrados afectaron a personas defensoras de los derechos humanos pertenecientes a pueblos indígenas (18 casos) o afrocolombianas (12 casos), lo que demuestra que algunas comunidades étnicas se ven más afectadas que otras. Se registró un aumento de otros tipos de agresiones, tales como amenazas, intentos de asesinato y violaciones de los derechos a la intimidad y a la propiedad. (p. 4)

Es este un problema que ha vivido Colombia de tiempo atrás. En lo que hace al periodo de referencia de este estudio, el fenómeno ha tenido diversas expresiones, las cuales en parte dependen de la lectura que los gobiernos hicieron del conflicto armado y de las libertades públicas, y en parte de la compleja trama de violencia que se tejó en el país en los últimos quince años. El gobierno del presidente Álvaro Uribe en sus dos mandatos (2002-2010) dejó como saldo un ambiente muy desfavorable en términos del respeto a las libertades personales y al ejercicio efectivo de los derechos, especialmente de los derechos civiles y políticos, lo cual generó un ambiente de tensión con diferentes sectores de la sociedad civil y una gran cantidad de obstáculos para la participación y la incidencia ciudadana en los asuntos públicos, tal y como se señaló en el capítulo 2 de este estudio.

En efecto, desde el inicio de su administración, en 2002, el presidente Uribe quiso imponer un discurso sobre el cual fue reiterativo en sus ocho años de mandato: la afirmación de que en Colombia no existía conflicto armado sino más bien una amenaza terrorista en cabeza de grupos criminales liderados por las guerrillas y otros actores armados ilegales. Esa perspectiva pretendió justificar su política de seguridad democrática, uno de cuyos pilares era la restricción de algunas libertades ciudadanas y de mecanismos de protección de los derechos, por ejemplo, la tutela²⁹, en aras de la tranquilidad social y de la garantía de orden público. Detrás de ese discurso se movía una lógica de tratamiento de las diferencias y de los conflictos sociales bajo un esquema de “amigo-enemigo” que rápidamente llevaba a acciones de estigmatización y/o exterminio de los grupos que no congraciaban con su proyecto político: “los enemigos de mis enemigos son mis amigos”.

Bajo esa idea, el vínculo entre el gobernante y la ciudadanía sería más estrecho en la medida en que esta última colaborara en la tarea de exterminar la “amenaza terrorista”, lo que pasaba no solo por cooperar con las autoridades para el desarrollo de la estrategia de seguridad, sino aceptar la restricción de algunas de sus libertades y derechos a cambio de que el Estado recuperara el orden. Con tal apoyo, la autoridad sería más efectiva y podría disuadir a los violentos de mantener su actividad disruptiva, como lo señala el documento de bases del plan nacional de desarrollo 2002-2006 (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2003).

Cuatro días después de su posesión, Uribe decretó el estado de conmoción interior, mediante el Decreto 1387 de 2002, que crea excepciones en la aplicación de la ley y el funcionamiento del Estado de Derecho, y, posteriormente, expidió el Decreto 2002, sobre control del orden público, mediante el cual amplió el poder de las fuerzas militares para adelantar funciones de policía judicial y definió las zonas de rehabilitación y consolidación, en las que fueron restringidos los derechos de los ciudadanos como medida para recuperar la seguridad en los territorios. Estas normas fueron aplicadas con rigor: durante los ocho meses de vigencia del decreto 2002, fueron practicadas 831 detenciones arbitrarias contra defensores de derechos humanos, sindicalistas, líderes sociales y políticos no afectos al proyecto del Gobierno, campesinos, estudiantes y población desplazada.

El clima de restricción a derechos y libertades se generalizó y produjo los resultados previstos: según las cifras de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2003), del 1 de julio de 2002 a 30 de junio de 2003, 4351 personas



²⁹ El Gobierno presentó tempranamente su fórmula de una reforma constitucional que modificaba el alcance de la tutela como mecanismo de protección de los derechos. Esa propuesta no prosperó.

fueron víctimas de violaciones a derechos humanos, cuya principal responsabilidad recayó en los grupos paramilitares, las fuerzas militares y otros organismos de seguridad del Estado. Esa cifra representó 1101 casos más que los registrados en el año inmediatamente anterior. Hubo, además, infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario: 3028 personas fueron victimizadas por los actores del conflicto, en especial los grupos paramilitares y las guerrillas.

Esa tendencia se afirmó en los años siguientes: entre agosto de 2002 y diciembre de 2004, 1437 personas fueron objeto de amenazas de muerte; hubo 414 desapariciones forzadas, 3127 ejecuciones extrajudiciales, 6332 personas fueron detenidas arbitrariamente y se registraron 491 hechos de tortura (Plataforma de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2005). El mundo sindical se vio fuertemente afectado: en los primeros tres años del gobierno de Álvaro Uribe tuvieron lugar 1761 casos de violaciones de derechos de trabajadores sindicalizados, un 7,8 % más que en el periodo agosto de 1999 a 1 de junio de 2002. Entre 2005 y 2007 las ejecuciones extrajudiciales se incrementaron en un 65,5 % (Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos, 2008). Ese mismo informe señala que entre julio de 2002 y junio de 2006, 12.547 personas perdieron la vida a causa de la violencia sociopolítica. En ese mismo lapso hubo 235 desapariciones forzadas y 955 ejecuciones extrajudiciales atribuibles exclusivamente a agentes estatales (p. 58).

El Gobierno fue –sin duda– responsable en esos ocho años de una buena cantidad de casos de violación a los derechos humanos en el país, como lo han reconocido las respectivas instancias judiciales y de gobierno, pero no fue el único. Los actores armados ilegales, como ya se señaló, fueron agentes importantes de esa dinámica. En un estudio realizado por Foro Nacional por Colombia (Velásquez *et al.*, 2009) sobre el impacto de los actores armados, especialmente de los grupos paramilitares, en la gestión pública en municipios colombianos, se muestra cómo, los grupos paramilitares, en su apuesta por erradicar a la guerrilla de varias regiones del país, pusieron en marcha una estrategia de relacionamiento con la población que hacía parte de un proyecto político de instauración de un nuevo orden social en sus áreas de influencia, funcional a su proyecto de dominación, ya mencionada en otra sección de este capítulo. Luego de su desmovilización a comienzos del siglo y de la aprobación de la Ley de Justicia y Paz en 2005, los paramilitares encontraron condiciones favorables para consolidar un proyecto social y político, uno de cuyos ingredientes fue el fortalecimiento del vínculo con la sociedad en las diferentes regiones a fin de ganar progresivamente una legitimidad que les aseguraría permanencia en el territorio y blindaje contra sus “enemigos” externos, así como mantener un estricto control sobre la vida colectiva en todas sus dimensiones.

Los paramilitares se habían asentado en el territorio a sangre y fuego. Fue su primera forma de acercamiento y relación con la población: eliminar a las guerrillas y a todos los grupos sociales que consideraban afectos o aliados a la insurgencia. Ello los llevó a utilizar mecanismos de intimidación (amenazas, extorsiones, despojo de tierras y desplazamiento, etc.) y de muerte (asesinatos y masacres) como formas de acallar las voces apuestas a su proyecto de control del territorio. El uso de las armas para ese propósito, como instrumento de “pacificación”, vino acompañado de una estrategia discursiva de satanización de los grupos guerrilleros, que buscaba cortar de raíz su supuesto vínculo con algunos sectores comunitarios. Como señala Velásquez (2013), “se implantó así un orden autoritario que reforzó el autoritarismo político y social reinante en la vida local y buscó excluir de raíz cualquier posibilidad de comportamiento alternativo que cuestionara ese nuevo orden” (p. 160).

Esta acción intimidante no fue, sin embargo, una regla absoluta para asegurar la permanencia del nuevo orden. Era preciso que este ganara aceptación entre las comunidades, de modo que estas lo vieran como un ambiente “normal” y adecuado para dar curso a la vida colectiva en un clima de coexistencia y, eventualmente, de prosperidad. El uso de las armas poco a poco fue sustituido entonces por acciones de beneficio social que tuvieran un alto significado simbólico (los paramilitares desmovilizados como agentes filantrópicos) y legitimaran la presencia de estos últimos en el territorio. Para ello, desarrollaron una estrategia que tuvo dos pilares: la generación de empleo para la fuerza de trabajo local y la garantía de seguridad y protección para la ciudadanía.

La primera estrategia estaba al alcance de los líderes paramilitares que, dueños de tierras y negocios, los convertían en los principales generadores de empleo, incluso en mayor proporción que el propio estado local. Los megaproyectos industriales, la ganadería, la minería, manejadas por los jefes paramilitares y sus testaferros, les permitieron estrechar lazos con la población. De otra parte, la eliminación de delincuentes a través de procesos de “limpieza social”, el control del orden público, la implantación de reglas de convivencia, etc. sirvieron para mostrarse como fuerza protectora de una población hasta entonces expuesta al fuego cruzado de los distintos actores armados.

La doble estrategia de intimidación y protección (“garrote y zanahoria”) no solo fue exitosa en términos de legitimación de los nuevos actores dominantes en el territorio, sino que permitió a estos últimos ejercer el control absoluto sobre la población, de modo que la participación devino una práctica innecesaria e, incluso, contraria al dominio que poco a poco se fue imponiendo en esos territorios. Se instituyó así una “paz autoritaria” en la que el poder de la ciudadanía era un riesgo que había que cortar de raíz. La

participación ciudadana no solo no tenía cabida, sino que podría convertirse en una amenaza para la nueva hegemonía económica, política y social instaurada en esas regiones.

La llegada del presidente Santos al palacio de Nariño no logró variar sustancialmente la tendencia a la violación de los derechos humanos y las libertades públicas, aunque hay que reconocer que el Gobierno modificó su lenguaje y su comportamiento: no solo admitió la existencia del conflicto armado en el país, lo que dio pie a las negociaciones de paz con las FARC y, posteriormente, con el ELN, sino que mejoró el clima de garantías y libertades ciudadanas e intentó establecer una relación política diferente con las organizaciones sociales y sus líderes. Durante el gobierno del presidente Santos fue aprobada la ley de Víctimas, que el gobierno de Uribe no quiso aceptar, así como la ley estatutaria de participación, para señalar dos ejemplos relevantes. Más que una dádiva generosa del nuevo mandatario, las nuevas formas de relación de la ciudadanía, sus organizaciones y los movimientos sociales con el Estado fueron en buena parte el resultado del empoderamiento de la sociedad civil y del aumento de su capacidad y de sus recursos de acción para negociar con el Gobierno y con otros actores sus más sentidas reivindicaciones.

Sin embargo, las cifras señalan que la violación de los derechos humanos en los ocho años de la administración de Santos tuvo perfiles similares a las del gobierno anterior, aunque por momentos con menor intensidad. El paramilitarismo, a pesar de la negociación realizada con la administración de Álvaro Uribe, seguía vivo en varias regiones del país. El Informe conjunto de las organizaciones de derechos humanos colombianas para el examen periódico universal del país sobre la situación de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario en Colombia entre el 2013 y el 2017 (Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos, 2017) señaló muy claramente la continuidad del paramilitarismo en Colombia. Los datos entregados por los autores del informe indican que en 2016, año de la firma del Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC, existían 13 estructuras paramilitares en 344 municipios de 31 departamentos del país (pp. 11, 12). Las víctimas del conflicto armado siguieron aumentando al superar la cifra de 8,2 millones a finales de 2017. El desplazamiento forzado mostraba una tendencia creciente, lo mismo que el reclutamiento, por parte de actores armados ilegales, de niños, niñas y adolescentes y las lesiones y muertes causadas por cuenta de las minas antipersonales.

Entre 2013 y 2016, al menos 2820 personas murieron fuera de combate a causa de la violencia sociopolítica, de las cuales el 69,3 % son muertes atribuibles a responsabilidad del Estado. En ese mismo lapso fueron asesinadas 440 personas de la comunidad LGBT, se registraron 327 casos de tortura, la mitad de los cuales fueron originados por fuerzas del Estado, y 595 detenciones arbitrarias. Las cifras sobre agresiones a defensores de

derechos humanos (cuadro 6.5, gráfico 6.1) mostraron una tendencia creciente, correspondiendo el mayor porcentaje a las amenazas (68,9 %), seguida de los asesinatos (16 %). Es decir, el 85 % de las agresiones fueron actos contra la vida y la integridad de estas personas.

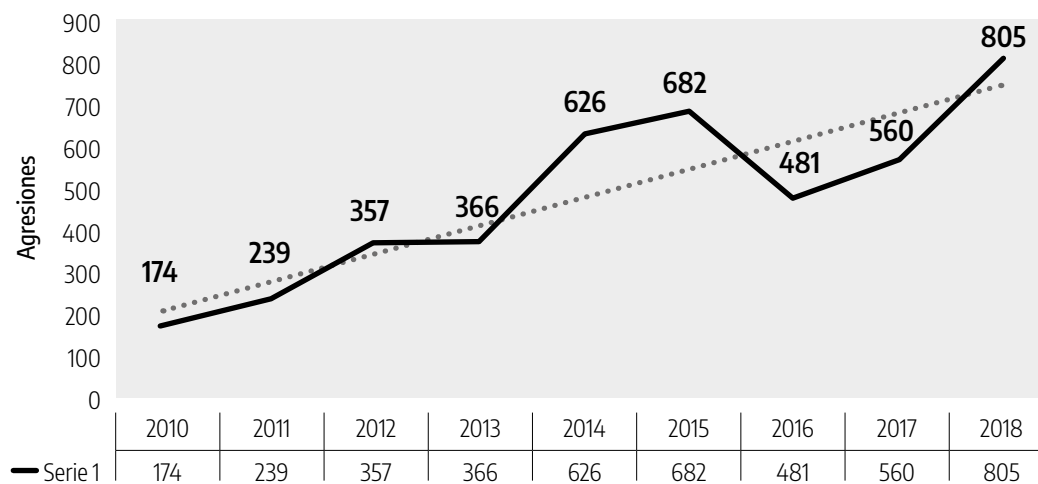
En el segundo mandato de Santos (2014-2018), las agresiones a defensores de derechos humanos aumentaron de manera significativa. Si se toman los ocho años de gobierno, en el segundo periodo tuvieron lugar el doble de agresiones que en el primero, aproximadamente, especialmente en 2015 y 2018. En este último año, el fenómeno se recrudeció, sobre todo por el aumento de amenazas y asesinatos con respecto al año anterior (43,7 %), producto de la reconfiguración del conflicto, luego de la firma del Acuerdo Final (disputa entre actores armados ilegales por el control de los territorios dejados por las FARC).

Las agresiones a defensores de derechos humanos están altamente correlacionadas con el asesinato de líderes y lideresas, fenómeno que se ha ido acelerando en meses recientes y que constituye hoy una de las marcas más visibles de la debilidad del Estado colombiano para hacer presencia en territorios periféricos y ejercer el control que le corresponde. Las cifras oficiales y de otras entidades nacionales e internacionales que ofrecen información al respecto no coinciden. Según la Coordinación Social y Política Marcha Patriótica, Cacep e Indepaz (2019), “de acuerdo a los registros de la Coordinación Social y Política Marcha Patriótica, a nivel Nacional entre el 1 de enero de 2016 y el 28 de

CUADRO 6.5
AGRESIONES CONTRA PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA, 2010-2018

TIPO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Amenazas	109	140	202	209	488	539	317	370	583	2957
Asesinatos	32	49	69	78	55	63	80	106	155	687
Atentados	21	20	50	39	41	35	49	50	34	339
Detenciones	11	23	36	22	23	26	17	23	4	175
Desapariciones	0	6	5	1	1	3	2	0	4	22
Judicializaciones	1	1	1	10	8	8	9	9	19	66
Violencia Sexual	0	0	1	0	0	0	1	0	0	2
Robo de información	0	0	3	7	10	8	6	2	6	42
Total	174	239	357	366	626	682	481	560	805	4290

GRÁFICO 6.1
TOTAL DE AGRESIONES CONTRA PERSONAS DEFENSORAS
DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA, 2010-2018



FUENTE: Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos (2017).

abril de 2019, 681 personas líderes sociales y defensoras de derechos humanos han sido asesinados en Colombia. 132 en el año 2016, 208 en el año 2017, 282 en el año 2018 y 59 en el año 2019” (p. 7). Según el defensor del Pueblo, “entre enero de 2016 a abril de 2019, fueron asesinados 479 líderes sociales en todo el país y 982 recibieron amenazas entre abril del 2018 y abril de 2019” (Gómez, 2019). Lo cierto es que las víctimas aumentan día a día, configurando un escenario de muerte e impunidad.

Las causas son de muy diversa índole. Compartimos la tesis de Segura y Gutiérrez (2019), para quienes este fenómeno debe ser interpretado en relación con dos factores fundamentales: la debilidad del Estado y la presencia de sectores sociales y políticos que quieren ponerle freno a la paz en el país:

La violencia contra líderes sociales es, como han dicho varios analistas, un resultado del reacomodo de grupos armados ilegales que no estuvieron en el proceso de La Habana³⁰. Esta reconfiguración de grupos ilícitos que buscan



³⁰ Ver VerdadAbierta.com (2018); Defensoría del Pueblo (2018) y Garzón y Silva (2019).

llenar los espacios dejados por las FARC es una clara evidencia de la incapacidad del Estado de llenar esos vacíos de poder. Sin embargo, argumentamos también que los asesinatos de líderes sociales no pueden ser vistos exclusivamente como una consecuencia no planeada del contexto de post-conflicto. Nos referimos a la literatura de “spoilers” porque creemos que esta ola de violencia debe ser entendida como un esfuerzo por descarrilar el acuerdo de paz. Como describimos a continuación, estos intentos de sabotaje a la búsqueda de la paz no necesariamente tienen como fin deshacer todo el proceso, aunque sin duda hay actores interesados en que así sea. Pero, así algunos actores estén guiados solamente por la defensa de sus intereses particulares, estos actos deben ser vistos por lo que son: acciones de sabotaje a los cambios que habría traído una implementación integral del acuerdo de La Habana. (pp. 137-138)

Este entorno es por completo adverso a la posibilidad de que las comunidades y sus líderes expresen sus puntos de vista y sus reclamos, y puedan participar en decisiones que afectan su vida y su territorio. No cabe duda de que en varias regiones del país³¹ los sectores que no aceptan el Acuerdo firmado con las FARC, y que tampoco desean perder los privilegios que se derivan del control del poder económico y político que han ostentado durante décadas y siglos en el país, harán hasta lo imposible –incluidos actos de violencia– para impedir que nuevos actores emergentes, que no hacen otra cosa que reclamar sus derechos, ganen presencia y visibilidad en el escenario público y generen contrapesos que pongan en riesgo su dominio inveterado.

La paradoja

Una mirada panorámica de lo que hemos llamado el entorno para el ejercicio de la participación, dependiente en buena parte de la acción del Estado (normas, políticas, instituciones, acciones y omisiones), así como de terceros actores y del clima que vive la sociedad en materia de respeto por las libertades, los derechos y las garantías para la participación deja ver una paradoja que no deja de ser relevante para la comprensión de lo que ha ocurrido con la participación ciudadana en los tres últimos lustros: de un lado, un Estado que –mal que bien– comienza a entender, tanto a nivel nacional como sub-



³¹ Cauca, Nariño, Antioquia y Valle del Cauca encabezan la lista de departamentos donde ocurre el mayor número de asesinatos.

nacional, que la participación es un derecho ciudadano y, por tanto, que supone obligaciones suyas en su promoción y respaldo. La proliferación de normas para crear una institucionalidad participativa, el diseño esporádico de algunas políticas, el incremento en la inversión de recursos –aún precarios en los presupuestos nacionales y municipales– el desarrollo de algunos programas y proyectos y –quizás lo más relevante– el paso de un discurso anti-participativo a otro en favor de la participación como ingrediente del sistema democrático y de la gestión de lo público son muestras del cambio que ha tenido lugar en la esfera estatal con respecto a la participación. Algo que diferencia este periodo de las dos décadas anteriores, cuando la participación era un asunto extraño para algunos sectores políticos y autoridades públicas, exótico para otros, y, para muy pocos, una oportunidad político-electoral. A ello hay que sumar el papel desempeñado por terceros actores en favor de la participación, percibido de manera diferente por la ciudadanía, pero no por ello menos real y, en algunos casos, efectivo.

De otro lado, la tendencia creciente hacia la violación de los derechos humanos y el irrespeto por las libertades y las garantías para el ejercicio de la participación, tal y como se ha mostrado en la última parte de este capítulo. Independientemente del talante de los gobiernos en el periodo de análisis, las agresiones a líderes sociales, a defensores de derechos humanos y a ciudadanos del común siguen siendo la constante. Ello por supuesto dificulta enormemente el ejercicio de la participación en aquellas zonas del país donde viejos y nuevos conflictos, viejos y nuevos actores violentos, siguen reconfigurando los entornos sociales y políticos y se convierten en pan de cada día para los líderes y activistas que pretenden representar los intereses de sus comunidades y organizaciones.

Resulta complejo generalizar el saldo de esa paradoja: ¿los elementos favorables del entorno social y político del país logran neutralizar los factores negativos que imponen barreras de gran calado a los líderes y lideresas para su ejercicio democrático o, más bien, son estos últimos los que, a pesar de un entorno cambiante en favor de la participación, terminan por imponerse y frenar los factores que alentarían y harían posible la proyección y la acción ciudadana en el escenario público? Para responder esa pregunta habría que examinar tiempos y espacios diferentes, pues todos estos factores se despliegan y operan con lógicas y dinámicas diversas en las distintas regiones del país. Pero habría que mirar también el desempeño de los actores de la participación y los resultados de su acción participativa. Solo así sería posible señalar de qué lado se inclina la balanza de las estructuras de oportunidad de la participación. El análisis de diversas experiencias participativas, de sus actores y escenarios es precisamente el objeto de los siguientes capítulos.



ANEXOS

ANEXO 3.1
MECANISMOS Y ESPACIOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA, 1986-2018

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA						
#	DISPOSITIVO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
1	Revocatoria del mandato	Ley 134 de 1994 Ley 1757 de 2015	Dispositivos por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.	Social	Nacional, Departamental y Municipal	Decisión
2	Iniciativa popular Legislativa y Normativa	Ley 134 de 1994 Ley 1757 de 2015	Mecanismo mediante el cual de un grupo de ciudadanos presenta un proyecto de Acto legislativo y de ley, de Ordenanza, de Acuerdo, de Resolución, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.	Social	Nacional, departamental, distrital o municipal	Decisión
3	Consulta Popular	Acto Legislativo 01 de 1986 Ley 134 de 1994 Ley 1757 de 2015	Mecanismo cuyo objetivo es el pronunciamiento de la ciudadanía sobre asuntos relevantes y de interés para la población. Este debe ser convocado por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso.	Social	Nacional, departamental, distrital o municipal.	Consulta vinculante
4	Referendo	Ley 134 de 1994 Ley 1757 de 2015	Dispositivo de participación para que se apruebe, rechace o derogue un proyecto o vigencia de una norma jurídica.	Social	Nacional, departamental, distrital o municipal.	Iniciativa y decisión
5	Plebiscito	Ley 134 de 1994 Ley 1757 de 2015	Mecanismo directo de participación en el cual la ciudadanía apoya o rechaza una propuesta convocada por el presidente de la República.	Social	Nacional	Decisión

#	DISPOSITIVO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA						
6	Cabildo Abierto	Ley 134 de 1994 Ley 1757 de 2015	Mecanismo de participación cuyo objeto es la discusión de asuntos de interés para la comunidad en reuniones públicas de Concejos distritales, municipales o juntas administradoras locales.	Mixto	Territorial: departamental, municipal y distrital.	Consulta
7	Consulta previa	Ley 21 de 1991 Decreto 1320 de 1998 "Por el cual se regula la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio."	Mecanismo consultivo el cual debe garantizar la participación de comunidades indígenas o negras en la elaboración de los respectivos estudios, con el fin de analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una a estas comunidades por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio, conforme a la definición del artículo 2º del presente decreto, y las medidas propuestas para proteger su integridad.	Social	Territorial Municipal	Consulta.

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - POBLACIONALES

VÍCTIMAS						
#	DISPOSITIVO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
1	Mesa Nacional, departamental y Municipal de Víctimas	Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones". Decreto 4800 de 2011. Resolución 677 de 2017 "Por el cual se modifica la composición de las mesas de participación"	Espacios de trabajo temático y de participación efectiva de las víctimas, de orden municipal, distrital, departamental y nacional, elegidos y designados por las mismas víctimas y sus organizaciones y destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011.	Social	Nacional, Departamental y Municipal	Información, Consulta, iniciativa, concertación, decisión, fiscalización, y gestión

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - POBLACIONALES

2	Consejo Directivo de la Unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas (UEGRTD)	Ley 1448 de 2011 Decreto 4800 y 4801 de 2011	Espacio legalmente constituido en cual se adoptan decisiones de política pública y donde las víctimas intervienen, mediante sus voceros o representantes para formular, aprobar, proponer y definir política, planes y programas para el proceso de restitución de tierras despojadas.	Mixto	Nacional	Concertación y Decisión
3	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas	Ley 1448 de 2011 Decreto 4800 de 2011	Mecanismo de seguimiento y monitoreo de la Ley, hace el seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en esta ley.	Mixto	Nacional	Fiscalización
4	Comités Territoriales de Justicia Transicional (departamentales, distritales y municipales)	Ley 1448 de 2011 Decreto 4800 de 2011	Máxima instancia de articulación territorial encargada de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, la inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.	Mixto	Departamental, distrital y municipal	Iniciativa, concertación, decisión y gestión.
5	Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las víctimas, nacional, departamental y municipal	Ley 1448 de 2011. Decreto 4800 de 2011 Resolución 0388 de 2013 Unidad para las Víctimas	Máxima instancia de decisión del Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; adopta las políticas, estrategias e instrumentos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación, con el fin de materializar las medidas para garantizar la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.	Mixto	Nacional, departamental y municipal	Fiscalización

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - POBLACIONALES

6	Subcomités Técnicos del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas	Ley 1448 de 2011 Decreto 4800 de 2011	Instancias encargadas del diseño e implementación de la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.	Mixto	Nacional	Iniciativa, concertación, decisión y gestión
7	Consejo Directivo del Centro de Memoria Histórica	Ley 1448 de 2011. Decreto 4803 de 2011	Espacio legalmente constituido en cual se adoptan decisiones de política pública y donde las víctimas intervienen, mediante sus voceros o representantes para formular, aprobar, proponer, definir y adoptar política, planes y programas para la construcción de memoria y el manejo de información relacionada con violaciones ocurridas en el conflicto armado interno.	Mixto	Nacional	Iniciativa, concertación, decisión y gestión.
8	Comité de seguimiento y monitoreo de la comisión de la verdad	Decreto 588 de 2017	Espacio que se encarga de hacer seguimiento y monitoreo a las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento para la verdad, la convivencia y la no repetición, y realizará informes periódicos para su difusión.	Social	Nacional	Fiscalización.
9	Mesa Permanente de Concertación con las Centrales Sindicales CUT, CGT, CTC y la Fecode para la Reparación Colectiva al Movimiento Sindical	Decreto 624 de 2016, "Por el cual se crea y reglamenta la Mesa Permanente de Concertación con las Centrales Sindicales CUT, CGT, CTC y la Fecode para la Reparación Colectiva al Movimiento Sindical."	Instancia encargada de evaluar las condiciones institucionales necesarias y servir de espacio de interlocución y negociación para que el proceso de reparación colectiva al Movimiento Sindical sea sólido, sostenible y duradero y las medidas de reparación integral contribuyan de manera efectiva al goce efectivo de los derechos y libertades sindicales.	Mixto	Nacional	Consulta, iniciativa, concertación y fiscalización.
10	Comité Municipal de Desplazados	Ley 387 de 1997	Representantes de la Alcaldía, de organismos no gubernamentales, de organizaciones sociales y de los desplazados	Mixto	Municipal	Iniciativa, Concertación

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - POBLACIONALES

GRUPOS Y COMUNIDADES ÉTNICAS: AFROCOLOMBIANAS, NEGRAS, INDÍGENAS, ROM O GITANA						
#	DISPOSITIVO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
11	Comisión de Estudios para la Formulación del Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras	Ley 70 de 1993 "Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política". Decreto 3050 de 2002, Decreto 4007 de 2006. Compilado Decreto 1082 de 2015	Espacio responsable de la formulación y la consolidación del Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras, como insumo para el Plan Nacional de Desarrollo. Esta es una debe ser comisión técnica con un amplio conocimiento de las realidades de las comunidades negras.	Mixto	Nacional y Departamental	Consulta, Iniciativa
12	Comisión Consultiva de Alto Nivel para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras	Ley 70 de 1993; Decreto 1371 de 1994	Espacio de interlocución permanente para la atención de los asuntos de carácter regional y nacional que interesan a las comunidades negras beneficiarias de la Ley 70 de 1993.	Mixto	Nacional y departamental	Consulta, concertación y fiscalización.
13	Comisión pedagógica nacional y comisiones pedagógicas departamentales	Ley 70 de 1993, decreto 2249 de 1995	Espacio encargado de asesorar la formulación y ejecución de una política de etnoeducación para las comunidades negras.	Mixto	Nacional y Departamental	Consulta, concertación y gestión.
14	Subcomisión de Salud de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas	Ley 21 de 1991 "Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989". Decreto 1973 de 2013	Instancia de carácter consultivo y técnico encargada de formular y contribuir a la construcción e implementación de las políticas públicas en salud de los pueblos indígenas con la participación de la comunidad y sus autoridades en las diferentes instancias de decisión y estructuras organizativas autónomas, en el marco de la construcción de un Sistema de Salud Propio e Intercultural -SISPI, que garantice el derecho fundamental a la salud de los pueblos indígenas, de manera integral y universal, con respeto a las diferencias culturales y a los conocimientos de la medicina tradicional propia, administrados por sus autoridades tradicionales.	Mixto	Nacional	Consulta, iniciativa y concertación.

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - POBLACIONALES

15	Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas	Decreto 1396 de 1996 "Por medio del cual se crea la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y se crea el programa especial de atención a los Pueblos Indígenas."	Instancia encargada de velar por la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas y de los miembros de dichos pueblos, y especialmente de sus derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad; diseñar y definir medidas tendientes a la prevención, reducción y eliminación de las violaciones graves de los derechos humanos y el DIH, promover por su aplicación; hacer seguimiento; diseñar un programa especial de atención de indígenas víctimas de la violencia.	Mixto	Nacional	Decisión, Gestión y fiscalización
16	Mesa regional amazónica	Decreto 3012 de 2015 Por el cual se crea la Mesa Regional Amazónica para los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana y se dictan otras disposiciones.	Espacio de concertación para recomendar a las distintas instancias del Gobierno la formulación, promulgación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo sostenible para los pueblos indígenas asentados en esta región y participar en la evaluación y seguimiento de las mismas, sin perjuicio de las funciones propias del Estado.	Mixto	Regional	Consulta, iniciativa, concertación.
17	Mesa permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas	Decreto 1397 de 1996 "por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones".	Espacio cuyo objeto será concertar entre los pueblos y organizaciones indígenas, y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del mismo, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos que allí se lleguen.	Mixto	Nacional	Información, iniciativa, concertación, fiscalización.
18	Comisión Nacional de Territorios indígenas	Decreto 1397 de 1996 "por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones".	Instancia encargada de informar y actualizar la información sobre las necesidades de las comunidades indígenas, proponer y presentar presupuestos para la ejecución de programas para las vigencias fiscales, realizar recomendaciones para dar cumplimiento a la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, hacer seguimiento a la ejecución del ordenamiento territorial.	Mixto	Nacional	Información, iniciativa, concertación, decisión, gestión y fiscalización.

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - POBLACIONALES

19	Consejo Consultivo de planificación de territorios indígenas	Ley 152 de 1994	Autoridades indígenas tradicionales y representantes de los sectores de las comunidades, designados por el Consejo Indígena Territorial de temas presentadas por los interesados	Social	Municipal	Iniciativa, Fiscalización
20	Comisión Nacional de diálogo: Grupo étnico Rom o Gitano	Decreto 2957 de 2010 "Por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rom o Gitano"	Instancia de diálogo, concertación e interlocución entre el grupo étnico Rom o Gitano y el Gobierno Nacional.	Mixto	Nacional	Consulta y concertación.
21	Instancia Especial de Alto nivel de los pueblos étnicos	Decreto 1995 de 2016, "por el cual se crea la Comisión de seguimiento impulso y verificación a la implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre 2016"	Órgano de alto nivel para el seguimiento de la implementación del Acuerdo Final, que actuará como consultora, representante e interlocutora de primer orden de la CSIV.	Mixto	Nacional	Consulta, iniciativa y concertación.
GRUPO ETARIO: ADULTO MAYOR, JUVENTUD, INFANCIA						
#	DISPOSITIVO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
22	Consejo Nacional del Adulto Mayor	Ley 1251 de 2008, "Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores"	Órgano consultivo del Ministerio de la Protección Social de carácter permanente. Coordinará con los otros organismos de la administración pública, las municipalidades las organizaciones no gubernamentales, el cumplimiento de 'normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores'.	Mixta	Nacional	Iniciativa, consulta y fiscalización

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - POBLACIONALES

23	Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud	Ley 1885 de 2018 “Por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones” Ley 1622 de 2013 “Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones”	Instancia encargada de articular la definición, seguimiento y evaluación de las políticas de prevención, protección, promoción y garantía de los derechos de los y las jóvenes a nivel Nacional.	Mixto	Nacional	Concertación, gestión y fiscalización.
24	Consejo Nacional de Juventud, Consejos Departamentales y Municipales de juventud	Ley 1885 de 2018 Ley 1622 de 2013	Mecanismo de interlocución y concertación ante la administración y entidades públicas, así como propender por la inclusión de la agenda juvenil en los planes, políticas, programas y proyectos e implementar ejercicios de veeduría y control social, impulsar la creación de procesos y prácticas organizativas, elegir representantes ante las instancias que tratan asuntos de juventud, y cuyas regulaciones o estatutos así lo dispongan.	Social	Nacional, departamental y municipal	Consulta, iniciativa, concertación y fiscalización.
25	Plataformas de las juventudes	Ley 1885 de 2018 Ley 1622 de 2013	Escenarios de encuentro, articulación, coordinación e interlocución de las juventudes, de carácter Autónomo y obligatorio (por lo menos debe existir una por ente territorial). Deberán participar en las Comisiones de decisiones y concertación con voz, pero sin voto.	Social	Nacional, departamentales, municipales, distritales y locales.	Consulta, iniciativa, concertación y fiscalización.
26	Asambleas juveniles	Ley 1622 de 2013	Máximo espacio de consulta del movimiento juvenil del respectivo territorio en el cual tienen presencia todas las formas de expresión juvenil, tanto asociadas como no asociadas.	Mixto	Nacional, departamental y municipal.	Consulta, iniciativa, concertación y fiscalización.
27	Comisiones de concertación y Decisión del sistema nacional de las juventudes	Ley 1885 de 2018 Ley 1622 de 2013	Instancia de concertación y decisión Nacional, Departamental y Municipal que tendrán funciones de planeación y concertación de agencias públicas y generación de mecanismos de ejecución de las mismas en cada territorio	Mixto	Nacional, departamental y municipal	Consulta, iniciativa, concertación, y decisión

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - POBLACIONALES

28	Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral de la Primera Infancia.	Ley 1295 de 2009, "Por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén." Decreto 4875 de 2011 Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia -AIIPI- y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia.	Espacio encargado de realizar seguimiento a las acciones encaminadas para la atención integral de la primera infancia, y deberá presentar al Gobierno Nacional y a las Comisiones Sextas de Senado y Cámara de Representantes, informes semestrales del desarrollo de la ley y hacer las sugerencias para el mejoramiento y el cumplimiento de las metas.	Mixto	Nacional	Fiscalización
29	Comité interinstitucional consultivo para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas del abuso sexual	Ley 1146 de 2007, "Por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente."	Mecanismo consultivo de coordinación interinstitucional y de interacción con la sociedad civil organizada, en el cual se hacen recomendaciones sobre adopción de medidas para la coordinación interinstitucional e intersectorial para garantizar la detección, prevención y atención integral respecto a la violencia sexual en NNA, y evaluar la situación de NNA y los programas de educación sexual y reproductiva.	Mixto	Departamental, distrital y municipal,	Consulta e iniciativa
30	Comité Nacional de Convivencia Escolar, comités municipales, distritales y departamentales de convivencia escolar.	Ley 1620 de 2013 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar."	Instancia para la definición, coordinación, gestión, articulación y promoción de estrategias para la convivencia escolar y garantizar la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar.	Mixto	Nacional, departamental y municipal.	Consulta, decisión, gestión, fiscalización

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - POBLACIONALES

31	Comité interinstitucional para la erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador	Decreto 859 de 1995 "Por el cual se crea el Comité Interinstitucional para la erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador"	Espacio encargado de asesorar, elaborar y fortalecer la coordinación entre las instituciones públicas y privadas, cuyo fin es el proponer políticas y programas tendientes a mejorar la condición social laboral del menor trabajador.	Mixto	Nacional.	Consulta e iniciativa.
PERSONAS CON DISCAPACIDAD						
#	DISPOSITIVO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
32	Consejo Nacional de discapacidad, Consejos departamentales y municipales de discapacidad.	Ley 1145 de 2007 "Por medio de la cual se organiza el sistema nacional de discapacidad y se dictan otras disposiciones"	NACIONAL: organismo consultor, asesor, institucional y de verificación, seguimiento y evaluación del sistema y de la política pública nacional de discapacidad. Departamental y distrital: nivel intermedio de concertación, asesoría, consolidación, seguimiento y verificación de la puesta en marcha de la política pública de la discapacidad. MUNICIPAL Y LOCAL: espacio de deliberación, construcción seguimiento y verificación de la puesta en marcha de las políticas, estrategias y programas que garanticen la integración social de las personas con y en situación de discapacidad.	Mixto	Nacional, departamental, distrital, municipal y local.	Consulta, iniciativa, concertación y fiscalización
MUJERES						
#	DISPOSITIVO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
33	Comité de seguimiento a la ley 1257.	Ley 1257 de 2008 "Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento	Espacio delegado para realizar acciones de seguimiento a la implementación y cumplimiento de la Ley 1257 de 2008 y de acuerdo con las funciones establecidas en la Ley 1719 de 2014, que deberá contar con la participación de organizaciones de mujeres.	Mixto	Nacional	Fiscalización

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - POBLACIONALES

		Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones" Ley 1719 de 2014 "Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones"				
34	Comisión Consultiva de las Mujeres Indígenas Rurales	Ley 731 de 2002 "Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales"	Comisión encargada de la identificación, formulación, evaluación y seguimiento de planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo económico, social, cultural, político y ambiental de los pueblos indígenas de Colombia, conformada en forma democrática por mujeres indígenas rurales de diferentes etnias.	Social	Nacional	Consulta Iniciativa Fiscalización
35	Comité Interinstitucional de seguimiento al Plan de Revisión, Evaluación y Seguimiento de los programas y leyes que favorecen a las mujeres rurales	Ley 731 de 2002 "Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales" Decreto 2145 de 2017 "Por el cual se adopta el Plan de Revisión, Evaluación y Seguimiento de los programas y leyes que favorecen a las mujeres rurales y se crea el Comité Interinstitucional de seguimiento al Plan"	Espacio encargado de coordinar, armonizar, impulsar la ejecución, y adoptar las modificaciones y ajustes que fueren necesarios al Plan de Revisión, Evaluación y Seguimiento de los programas y leyes que favorecen a las mujeres rurales, por de entidades miembros del mismo, acorde a sus competencias, siendo la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados.	Mixto	Nacional	Consulta, iniciativa, decisión.

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - POBLACIONALES

36	Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas CERREM	Decreto 4921 de 2011 Resolución 805 de 2012	Espacio que tiene por objeto la valoración integral del riesgo, la recomendación de medidas de protección y complementarias.	Mixto	Nacional	Consulta
37	Instancia Especial para el seguimiento al enfoque de género y garantía de los derechos de las mujeres en la implementación del Acuerdo Final	Decreto 1995 de 2016, "por el cual se crea la Comisión de seguimiento e impulso y verificación a la implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre 2016"	Instancia encargada de asesorar y contribuir a garantizar la incorporación del enfoque de género, dar insumos, hacer sugerencias en relación a los derechos de las mujeres en la implementación del Acuerdo Final y rendir informes sobre su labor.	Mixto	Nacional	Consulta, iniciativa, concertación y fiscalización.

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

JUSTICIA Y PAZ						
#	ÁMBITO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
38	Consejo Nacional y territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia	Decreto Ley 885 de 2017, "Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia" Ley 434 de 1998 "por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones" Decreto Nacional 352 de 1998	Órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional. Su misión será propender por el logro y mantenimiento de la paz generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia, y no estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente.	Mixto	Nacional Departamental y municipal	Consulta, Iniciativa decisión gestión y fiscalización

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

39	Comisión del Proceso Oral y Justicia Pronto.	Ley 1285 de 2009 "Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia." Decreto 0020 de 2013	Ofrecer un espacio de diálogo entre las distintas ramas del poder público para lograr su correcta implementación y la descongestión judicial.	Mixto	Nacional	Consulta e iniciativa
40	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	Decreto Ley 154 de 2017 "Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016."	Comisión cuyo objeto es el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables homicidios y masacres, que atenten contra defensores/as derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación los Acuerdos y construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. La Comisión también armonizará dichas políticas para garantizar su ejecución.	Mixto	Nacional	Iniciativa, decisión y fiscalización
41	Consejo Asesor de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	Decreto 589 de 2017 "Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado"	Instancia asesora de la Unidad de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas.	Mixto	Nacional	Consulta, iniciativa, decisión y fiscalización
42	Comisión de Búsqueda de Personas desaparecidas	Decreto 589 de 2017 "Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado"	Instancia encargada de diseñar, evaluar y apoyar la ejecución de los planes de búsqueda de personas desaparecidas y conformará grupos de trabajo para casos específicos. Este espacio es permanente, cuyo fin es apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada en los casos que	Mixto	Nacional	Consulta e iniciativa.

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

			no se enmarquen en el contexto y en razón del conflicto armado, con pleno respeto de las competencias institucionales y de las facultades de los sujetos procesales.			
			Ley 589 de 2000 "Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones."			
SALUD						
#	ÁMBITO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
43	Comisión Intersectorial de Bioética (CIB)	Decreto 1101 de 2001 "por la cual se crea la Comisión Intersectorial de Bioética y se nombran sus miembros"	Órgano consultivo y asesor del Gobierno Nacional adscrito al Ministerio de Salud, para el estudio, análisis y formulación de políticas públicas en temas relacionados con la protección del ser humano, frente a la investigación, desarrollo y a la aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos.	Mixto	Nacional	Consulta e iniciativa
44	Consejo Nacional de Bioética (no reglamentado)	Ley 1374 de 2010 "Por medio de la cual se crea el Consejo Nacional de Bioética y se dictan otras disposiciones"	Organismo asesor y consultivo del Gobierno Nacional, que propenderá por establecer un diálogo interdisciplinario para formular, articular y resolver los dilemas que plantea la investigación y la intervención sobre la vida, la salud y el medio ambiente, así como la construcción e implementación de políticas en los asuntos referentes a la Bioética.	Social	Nacional	Consulta e iniciativa.
45	Comisión Nacional Intersectorial de Vigilancia en Salud Pública	Decreto 3518 de 2006 "Por el cual se crea y reglamenta el Sistema de Vigilancia en Salud Pública y se dictan otras disposiciones".	Instancia asesora del Ministerio de la Protección Social en la definición de lineamientos para las acciones de vigilancia en salud pública, reglamentaciones y normas técnicas y la formulación de planes, programas y proyectos destinados a garantizar la gestión y operación del Sistema de Vigilancia en Salud Pública.	Mixto	Nacional	Consulta e iniciativa.

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

46	Comité de ética hospitalaria municipales y locales	Resolución 13437 de 1991 "Por la cual se constituyen los comités de Ética Hospitalaria y se adoptan el Decálogo de los Derechos de los Pacientes"	Espacio encargado de divulgar y educar a la comunidad y al personal de las instituciones que prestan servicios de salud, acerca de la importancia que representa el respeto a los derechos de los pacientes, velar por su cumplimiento en forma estricta y oportuna, así como de canalizar las quejas y denuncias ante las autoridades competentes las irregularidades detectadas en la prestación del servicio de salud por violación de los derechos de los pacientes.	Social	Municipal Local	Información, iniciativa y fiscalización.
47	Consejo Nacional del Talento Humano en Salud	Ley 1164 de 2007 Por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud. Decreto 1730 de 2008 Por medio del cual se reglamentan los mecanismos de escogencia de los representantes al Consejo Nacional de Talento Humano en Salud.	Organismo asesor del Gobierno Nacional, de carácter y consulta permanente, para la definición de políticas encaminadas al desarrollo del Talento Humano en Salud.	Mixto	Nacional	Información Consulta
48	Comités de participación comunitaria en salud (COPACOS)	Decreto de 1757 de 1994 Por el cual se organizan y se establecen las modalidades y formas de participación social en la prestación de servicios de salud, conforme a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 4 del Decreto-ley 1298 de 1994."	Espacio de concertación entre los diferentes actores sociales y el Estado, para el diseño y gestión de los planes territoriales de salud.	Mixto	Municipal	Consulta, iniciativa, concertación, decisión y gestión.

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

49	Consejo Nacional de Apoyo a la Lactancia Materna Comités de Apoyo a la Lactancia Materna (departamental, distrital, municipal y territorios indígenas)	Decreto 1396 de 1992 Por el cual se crea el Consejo Nacional de Apoyo a la Lactancia Materna y se dictan otras disposiciones	Instancia cuyo objeto es orientar e impulsar la política sobre lactancia materna y alimentación complementaria, promoción de información al respecto, impulsar la inclusión del Plan de lactancia materna en los componentes del Plan de desarrollo.	Mixto	Nacional Departamental Distrital Municipal	Consulta, iniciativa
50	Consejo territorial de seguridad social en salud	Ley 100 de 1993 Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones	Consejo asesor en la formulación de los planes, estrategias, programas y proyectos de salud y en la orientación de los sistemas Territoriales de Seguridad Social en Salud.	Mixto	Departamental Distrital Municipal	Consulta
51	Comités de participación indígena COPAI	Decreto 780 de 2016 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social"	Instancias representativas en la construcción y adecuación constante del modelo, mediante el Análisis de Situación de Salud (ASIS), según las dimensiones del Plan Decenal de Salud Pública (PDSP), así como la definición de prioridades, articulación de saberes y tradiciones según la especificidad etnocultural, los planes de vida construidos autónomamente por los pueblos indígenas y en la evaluación permanente del modelo, con la participación de los pueblos indígenas	Mixto	Territorial Municipal	Concertación
52	Instancia de coordinación y asesoría dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud	Decreto 2478 de 2014 Por el cual se crea y determinan las funciones de una instancia de coordinación y asesoría dentro del Sistema	"instancia de coordinación y asesoría y promoverá la participación entidades públicas nacionales y territoriales, entidades promotoras de salud, las instituciones prestadoras de servicios de salud, los empleadores, los empresarios sectoriales, los profesionales y trabajadores de salud, los usuarios de los	Mixto	Nacional	Consulta

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

		General de Seguridad Social en Salud	servicios de salud; como de las instituciones y investigación que puedan aportar al desarrollo y fortalecimiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud.”			
53	Consejo Nacional de SIDA	Decreto 1543 de 1997 Por el cual se reglamenta el manejo de la infección por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), el Síndrome de la Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) y las otras Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS).	El Consejo Nacional de SIDA tendrá por objeto fomentar y respaldar las acciones que se lleven a cabo en el país para la promoción, prevención y control de la infección por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) y las otras Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS), y asesorar al Ministerio de Salud en la toma de decisiones sobre la materia (artículo 47).	Mixto	Nacional	Información Consulta Gestión
54	Comisión Intersectorial para el Talento Humano en Salud.	Decreto número 2006 de 2008 Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Talento Humano en Salud.	Órgano responsable de la toma de decisiones derivadas de las funciones públicas relacionadas con la formación, el ejercicio y el desempeño del talento humano en salud que requieran acciones conjuntas de los Ministerios de la Protección Social y de Educación Nacional.	Mixto	Nacional	Consulta Decisión
55	Consejo Nacional de Salud Mental	Ley 1566 de 2012 Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional “entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas (artículo 10).	Instancia responsable de hacer el seguimiento y evaluación a las ordenes consignadas en la ley 1566 de 2012 y la presente ley, Política Nacional de Salud Mental, Política Nacional para la reducción del consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas y su impacto, Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la adicción de sustancias psicoactivas y el Plan Decenal para la Salud pública en lo relativo a la salud mental.	Mixto	Nacional	Consulta

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

#	ÁMBITO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
		Ley 1616 de 2013 Por medio de la cual se expide la ley de salud mental y se dictan otras disposiciones.	Este Consejo tendrá carácter consultivo bajo la coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Dirección de Salud Pública, la cual ejercerá la secretaría técnica del mismo y lo convocará mínimo dos (2) veces al año			
DESARROLLO RURAL						
56	Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial	Ley 301 de 1996 "Por la cual se crea el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial."	Organismo consultivo y asesor del Gobierno Nacional que servirá como mecanismo de participación y concertación gubernamental, gremial y ciudadana para la planificación y el desarrollo de la política agropecuaria.	Mixto	Nacional	Consulta e iniciativa
57	Comisión nacional del sistema de identificación, información y trazabilidad animal	Ley 1659 de 2013 "por la cual se crea el sistema nacional de identificación, información y trazabilidad animal" Resolución 464 de 2015 reglamenta los procedimientos y requisitos para la elección del representante de las asociaciones y organizaciones campesinas del orden nacional ante la comisión.	Instancia de carácter consultivo que aprobará los sistemas de identificación para generar y mantener la trazabilidad en las especies de interés económico y la reglamentación de la presente ley.	Mixto	Nacional	Consulta y decisión.

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

58	Consejo Municipal de Desarrollo Rural	Ley 101 de 1993 "Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero"	Participación de los gremios del sector agrario y de las organizaciones campesinas en la Comisión Nacional Agropecuaria. Organismo de concertación para el desarrollo rural, en el que participan las asociaciones de campesinos, los gremios con presencia en el municipio.	Mixto	Municipal	Consulta, decisión, gestión
59	Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural CONSEA	Resolución 164 de 2004 "Por la cual se modifica la Resolución 00460 del primero de octubre de 1997, con el fin de organizar el Sistema Nacional Regional del sector agropecuario, pesquero, comercial forestal y de desarrollo rural", Artículo 7-II	En el artículo 7 se establece la estructura del Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal comercial y de desarrollo rural; se crea el CONSEA para el nivel Departamental el cual tiene como funciones coordinar y difundir la ejecución de la política del sector, los programas especiales, la investigación y la prestación de los servicios agropecuarios y de desarrollo rural en su unidad territorial, entre otros.	Mixto	Departamental	Información, Consulta, Iniciativa, Concertación, Decisión, Gestión
60	Consejo Superior del SNIA.	Ley 1876 de 2017 "Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones, Artículo 8	Créase el Consejo Superior de Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria SNIA como el organismo asesor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en todos aquellos aspectos que se relacionen con el SNIA, articulado con el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación.	Mixto	Nacional	Consulta, Iniciativa, Concertación
CULTURA Y DEPORTE						
#	ÁMBITO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
61	Consejo Nacional de Cultura, Consejos departamentales, municipales y distritales de Cultura	Ley 397 de 1997 "por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias"	Nacional: Organismo asesor del Ministerio de Cultura. Departamental, distrital y municipal: Instancias de concertación entre el Estado y la Sociedad civil encargadas de liderar y asesorar a los gobiernos departamentales, distritales, municipales y de los territorios indígenas en la formulación y ejecución de las políticas y la planificación de los procesos culturales.	Mixto	Nacional, Departamental, municipal y distrital	Consulta, Iniciativa, concertación, fiscalización.

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

62	Comité de Clasificación de Películas como órgano adscrito al Ministerio de Cultura	Ley 1185 de 2008.	Órgano adscrito al Ministerio de Cultura, encargado de asesorar al Gobierno Nacional en la materia.	Social	Nacional	Consulta Decisión
63	Consejos Nacionales de las Artes y la Cultura	Ley 397 de 1997; Decreto 3600 de 2004	En cada una de las manifestaciones artísticas y culturales, serán entes asesores del Ministerio de Cultura para las políticas, planes y programas en su área respectiva, correspondiéndole al Gobierno Nacional determinar su composición y funciones.	Mixto	Nacional	Consulta e iniciativa.
64	Consejo Nacional de las Artes y la Cultura en Cinematografía	Ley 814 de 2003; Decreto 2291 de 2003; Art. 69, decreto 736 de 2009 modifica la composición del Consejo.	Asignará directamente los recursos del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico o podrá establecer subcomités de evaluación y selección y fijar su remuneración y gastos.	Mixto	Nacional	Decisión Gestión
65	Consejo Nacional, departamental y distrital de Patrimonio Cultural	Ley 1185 de 2008 "por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones" Decreto 1313 de 2008	Órgano encargado de asesorar al Gobierno Nacional en cuanto a la protección y manejo del Patrimonio cultural de la Nación.	Mixto	Nacional, departamental y distrital	Consulta, iniciativa y decisión
66	Consejo Nacional Asesor de Lenguas Nativas	Ley 1381 de 2010 "Por la cual se desarrollan los artículos 7o, 8o, 10 y 70 de la Constitución Política, y los artículos 4o, 5o y 28 de la Ley 21 de 1991 (que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales),	Organismo técnico encargado de asesorar al Ministerio de Cultura en la definición, adopción y orientación de los planes de protección y fortalecimiento de las lenguas de grupos étnicos presentes en el territorio nacional.	Mixto	Nacional	Consulta, iniciativa, concertación y fiscalización.

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

					Y se dictan normas sobre reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes” Decreto 1003 de 2012.				
67	Comité Técnico Nacional de Biblioteca	Ley 1379 de 2010 “Por la cual se organiza la red nacional de bibliotecas públicas y se dictan otras disposiciones”	Organismo asesor del Ministerio de Cultura, para la coordinación e impulso del desarrollo de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.	Mixto	Nacional	Consulta Iniciativa Concertación			
68	Junta Directiva de las Casas de la Cultura	Ley 397 de 1997	Representantes de grupos culturales y autoridades públicas	Mixto	Municipal	Consulta, iniciativa, Decisión y Fiscalización			
69	Junta Municipal de Deportes	Ley 49 de 1983; ley 181 de 1995	Autoridades públicas y representantes de clubes y de deportistas, según reglamentación municipal	Mixto	Municipal	Consulta, Iniciativa, decisión Fiscalización			
PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA									
#	ÁMBITO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE			
70	Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, nacional y regional	Ley 590 de 2000 “Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa” Resolución 2 de 2001	Servir como mecanismo de apoyo para la definición, articulación, ejecución, coordinación y consolidación de las políticas y los programas de promoción de las pequeñas y medianas empresas.	Mixto	Nacional y Regional	Consulta, iniciativa concertación y fiscalización			

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS						
#	ÁMBITO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
71	Comité Tripartita Nacional	Acuerdo Internacional. Acuerdo de adhesión a la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI) para promover la claridad en los pagos y los ingresos de la industria en el país.	EITI está establecida como una asociación sin ánimo de lucro amparada bajo la Ley Noruega. Está registrada como "La Asociación de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas" o "Asociación EITI".	Mixto	Nacional	Consulta, iniciativa concertación y fiscalización
72	Alianzas para la prosperidad	Ley 1757 de 2015 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática."	Institancias de diálogo entre la ciudadanía, especialmente las comunidades de áreas de influencia, la administración municipal, el Gobierno Nacional y las empresas que desarrollen proyectos con el fin de concertar y hacer seguimiento al manejo de dichos impactos.	Mixto	Municipal	Consulta, iniciativa concertación y fiscalización
73	Consejo Asesor de Política Minera	Ley 685 de 2001 Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.	Créase el Consejo Asesor de Política Minera, con funciones de carácter consultivo sobre decisiones que afecten o involucren el sector minero.	Mixto	Nacional	Consulta
MOVILIDAD						
#	ÁMBITO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
74	Comisión de tránsito y participación comunitaria departamental y municipal	Ley 1310 de 2009, "mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones".	Mecanismo de alto nivel, encargada de orientar y fiscalizar las relaciones entre la ciudadanía, los agentes de tránsito de las Entidades Territoriales y las autoridades administrativas. Esta comisión tiene por objeto atender las necesidades de distintos grupos sociales, con relación a los asuntos de tránsito y transporte, y emitir recomendaciones sobre el conjunto de normas procedimentales y de comportamiento que regulan los servicios de la institución.	Mixto	Departamental y municipal	Consulta y iniciativa

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

SEGURIDAD Y CONVIVENCIA						
#	ÁMBITO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
75	Comisión Nacional, departamental, municipal, del distrito Capital y local de Policía y Participación Ciudadana	Ley 62 de 1993 "Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República"	Tiene por objeto atender las necesidades de distintos grupos sociales en relación con los asuntos de Policía, emitir opiniones sobre el conjunto de normas procedimentales y de comportamiento que regulan los servicios de la institución y promoverlas investigaciones a que haya lugar.	Mixto	Nacional, Departamental, Distrito Capital Municipal y Local	Consulta, iniciativa, concertación, fiscalización
76	Comisión Nacional para la seguridad y convivencia en el fútbol	Decreto Nacional 1028 de 1994 Ley 1270 de 2009 "Por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones"	Crear la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol como organismo asesor del Gobierno Nacional en la implementación de políticas, planes y programas, así como en la ejecución de estrategias dirigidas a mantener la seguridad, comodidad y convivencia en la organización y práctica de este espectáculo deportivo. La Comisión tendrá su sede en Bogotá D.C., estará bajo la dirección del Ministerio del Interior y de Justicia, quien contará con la asesoría y asistencia técnica del Instituto Colombiano del Deporte -Coldeportes-.	Mixto	Nacional Distrital Municipal	Información, Consulta, Iniciativa, Concertación, Decisión, Gestión, Fiscalización

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

77	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	Decreto Ley 154 de 2017 Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.	Crease la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, cuyo objeto es el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables homicidios y masacres, que atenten contra defensores/as derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación los Acuerdos y construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. La Comisión también armonizará dichas políticas para garantizar su ejecución.	Mixto	Nacional	Información, Consulta, Iniciativa, Concertación, Decisión, Fiscalización
78	Comité Local de Prevención de Desastres	Decreto 93 de 1998	Alcalde, jefe de planeación municipal, personal, delegado del hospital y representantes de la comunidad	Mixto	Municipal	Información, Gestión
POLÍTICA SOCIAL Y DESARROLLO COMUNITARIO						
#	ÁMBITO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
79	Consejo Nacional de Política Social Consejos departamentales, distritales y municipales de política social	Ley 1098 de 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia" Decreto 936 de 2013	El Consejo Nacional de Política Social es el ente responsable de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional. En todos los departamentos, municipios y distritos deberán sesionar Consejos de Política Social, espacios responsables de la articulación funcional entre las Entidades Nacionales y las Territoriales, deberán tener participación de la sociedad civil organizada y definirán su propio reglamento y composición.	Mixto	Nacional, Departamental y Municipal	Consulta, Iniciativa, concertación, Fiscalización, Gestión

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

80	Mesa de participación de niños, niñas y adolescentes departamental, distrital y municipal	Decreto 936 de 2013	En todo caso deberán formar parte del Consejo las autoridades competentes para el establecimiento de los derechos y el Ministerio Público. Son espacios que propician la participación y movilización de los niños, niñas y adolescentes como actores fundamentales en el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a ellos. En el marco de articulación y coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, en cada ámbito territorial se definirán mesas de participación de niñas, niños y adolescentes y se promoverá la integración vertical de estas instancias.	Mixto	Departamental, distrital y municipal	Consulta, concertación, Gestión
81	Consejo Nacional y Comités Municipales de Integración y Desarrollo de la comunidad	Decreto 0646 de 1992 "Por el cual se reglamentan los artículos 20, 21 y 24 y 24 de la ley 52 de 1990 y se determina la constitución, composición y funciones del Consejo Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad."	Órgano de consulta, asesoría y coordinación del Ministerio de Gobierno para la promoción y fomento de las organizaciones comunitarias con finalidades de convivencia ciudadana, participación y desarrollo.	Mixto	Nacional y Municipal	Información Consulta Iniciativa, concertación, fiscalización y gestión
82	Consejo Nacional de economías solidarias (CONES)	Ley 454 de 1998, "Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria (...)" Decreto 1714 de 2012 Por medio del cual se reglamenta la Ley 454 de 1998 en lo referente al Consejo Nacional de la Economía Solidaria (CONES).	Organismo que al interior del sector solidario tiene la capacidad de formular y coordinar a nivel nacional las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos generales pertinentes al sistema de la economía solidaria.	Mixto	Nacional Regional y local	Consulta, iniciativa, y concertación

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

TRABAJO						
#	Ámbito	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
83	Comité Municipal de Apoyo a los Beneficiarios de la subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional	Decreto 3771 de 2007 "por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional" Ley 100 de 1993 "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones"	Vela por el buen funcionamiento del sistema de subsidios en el municipio. Para ello hará seguimiento y control de beneficiarios, recibirá peticiones, quejas y reclamos de los beneficiarios y las trasladará a la entidad facultada para la selección de beneficiarios y al Administrador Fiduciario.	Mixto	Municipal	Fiscalización
84	Comité Nacional de Salud Ocupacional Comités Seccionales de Salud Ocupacional Comités Locales de Salud Ocupacional	Decreto 16 de 1997 por medio del cual se reglamenta la integración, el funcionamiento y la red de los Comités Nacionales, Seccionales y Locales de Salud Ocupacional.	El Comité Nacional de Salud Ocupacional tendrá dentro de sus funciones la de asesorar y servir como órgano consultivo a la dirección técnica de riesgos profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y al consejo nacional de riesgos profesionales, en materia de elaboración de políticas en salud ocupacional e implementación del plan nacional de salud ocupacional.	Mixto	Nacional Seccional Local	Información Consulta Iniciativa
85	Consejo Nacional de Riesgos laborales (antes riesgos profesionales)	Decreto Ley 1295 de 1994 creó el Consejo Nacional de Riesgos Profesionales como un órgano de dirección del Sistema General de Riesgos Profesionales.	Espacio legalmente constituido como un órgano de dirección del Sistema General de Riesgos Laborales de carácter permanente.	Mixto	Nacional	Consulta Iniciativa Concertación Decisión Fiscalización

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

86	Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales	Ley 278 de 1996 "Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional"	Espacio legalmente constituido creado por el artículo 56 de la Constitución Política, cuya comisión permanente y la cual se refiere este artículo se denominará "comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales" y se encontrará adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	Mixto	Nacional	Consulta Iniciativa Concertación Decisión Fiscalización
87	Subcomisión de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas salariales y laborales para el Diálogo Social Tripartito en gestión migratoria laboral	Resolución 425 de 2013. Ministerio de Trabajo	Promover la participación activa de los diferentes actores tripartitos (Gobierno Nacional, Empresarios y Trabajadores) por medio de la concertación de mecanismos que permitan generar planes, acciones y estrategias, propuestas y recomendaciones que orienten al Gobierno Nacional en la dinámica y gestión migratoria laboral.	Mixto	Nacional	Iniciativa, Consulta, Concertación, Decisión, Fiscalización,
88	Consejo Nacional de mitigación del Desempleo	Ley 1636 de 2013 "Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia."	Espacio legalmente constituido el cual estará integrado por el Ministerio de Trabajo o su delegado, Ministerio de Hacienda o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, un representante de los empresarios y un representante de los trabajadores, con el fin de establecer criterios de gestión, hacer recomendaciones realizar estudios y establecer lineamientos.	Mixto	Nacional	Iniciativa, Consulta, Concertación, Decisión
89	Comisión de Seguimiento y Verificación de las políticas de Generación de Empleo	Ley 789 de 2002 "Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo."	Espacio legalmente constituido el cual solicita, recomienda, rinde informes y da a conocer aquellas empresas generadoras de empleo.	Mixto	Nacional	Consulta, Concertación, Decisión

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

90	Red para el emprendimiento nacional y departamental.	Ley 1014 de 2006, "De fomento a la cultura del emprendimiento" Decreto 1192 de 2009 "Por el cual se reglamenta la Ley 1014 de 2006 sobre el fomento a la cultura del emprendimiento y se dictan otras disposiciones.	Instancia que articula un conjunto de entidades, instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de establecer políticas y directrices, formular un plan estratégico y desarrollar acciones conjuntas para fomentar la cultura del emprendimiento.	Mixto	Nacional y departamental	Consulta, iniciativa y decisión
EDUCACIÓN						
#	ÁMBITO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
91	Foro Educativo Nacional, departamentales distritales y municipales	Ley 115 de 1994 "Por la cual se expide la ley general de educación."	Agrupar las recomendaciones de los foros departamentales y elaborar propuestas a la Junta Nacional de Educación June y a las autoridades nacionales.	Mixto	Nacional, departamental, distrital y municipal	Iniciativa
92	Consejo Nacional de Educación Superior –CESU	Ley 30 de 1992 "por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior."	Reglamentar la presentación de las instituciones de educación superior de economía solidaria en los comités asesores, de conformidad con su crecimiento y desarrollo académico.	Mixto	Nacional	Iniciativa, decisión y fiscalización
93	Junta Nacional y Juntas Departamentales y Municipales de Educación	Ley 115 de 1994 "Por la cual se expide la ley general de educación."	Espacio legalmente constituido como órgano científico, con el carácter de consultor permanente del Ministerio de Educación Nacional, para la planeación y diseño de las políticas educativas del Estado.	Mixto	Nacional, Departamental y Municipal	Iniciativa, consulta
94	Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos	Decreto 2968 de 2010 "Por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos."	Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos con el fin de armonizar las políticas orientadas a la formulación e implementación de planes programas y acciones necesarias para la ejecución de las políticas relacionadas con la promoción y garantía de los derechos sexuales y reproductivos.	Mixto	Nacional	Información Consulta Decisión

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

95	Comité Nacional, Municipales, Distritales y Departamentales de Convivencia escolar	Ley 1620 de 2013 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar."	Conformado para el cumplimiento de las funciones del Sistema Nacional de Convivencia. Los comités municipales, distritales y departamentales coordinarán las funciones y acciones del Sistema en el nivel territorial de su respectiva jurisdicción.	Mixto	Nacional, departamental, distrital y municipal	Iniciativa, consulta Concertación Gestión
96	Consejo Directivo del establecimiento público de educación superior	Decreto ley 36 de 2014 "Por el cual se crea un establecimiento público de educación superior del orden nacional."	Máximo órgano de dirección y administración de la institución de establecimiento público de educación superior.	Mixto	Nacional	Iniciativa y decisión
97	Consejo académico del establecimiento público de educación superior	Decreto ley 36 de 2014 "Por el cual se crea un establecimiento público de educación superior del orden nacional."	Máxima autoridad académica de la entidad, tiene la responsabilidad de orientar y decidir en materia pedagógica, curricular, docente, investigativa, de proyección social y extensión y de orden académico-administrativo, para el logro y cumplimiento de los fines y objetivos de la Institución.	Mixto	Nacional	Consulta, iniciativa y decisión
98	Comisión Pedagógica Nacional, departamental y regional de comunidades Negras.	Decreto 2249 de 1995, "por el cual se conforma la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras de que trata el artículo 42 de la Ley 70 de 1993."	Órgano asesor del Ministerio de Educación en la formulación y ejecución de la política de etnoeducación para las comunidades negras.	Mixto	Nacional, regional y departamental	Consulta
99	Comités regionales de educación superior (CRES)	Ley 30 de 1992, "por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior."	Organismos asesores del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (icfes)	Social	Regional	Consulta

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

100	Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación Para los Pueblos Indígenas	Decreto 2406 de 2007, "Por el cual se crea la Comisión Nacional Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas en desarrollo del artículo 13 del Decreto 1397 de 1996".	Instancia cuyo objeto consiste en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas educativas, de manera concertada y basada en las necesidades educativas de los mismos, articulada a la construcción de la política pública integral de Estado para los Pueblos Indígenas.	Mixto	Nacional	Consulta, iniciativa y concertación.
101	Foros educativos municipales	Ley 115 de 1994	Representantes de las autoridades municipales, de la comunidad educativa y del público en general	Mixto	Municipal	Información, Consulta, Iniciativa
INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES						
#	ÁMBITO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
102	Consejo Asesor del Servicio de radioaficionado	Ley 94 de 1993 "Por la cual se fomenta el desarrollo de la radio experimentación a nivel aficionado y la Nación se asocia al sexagésimo aniversario de la fundación de la Liga Colombiana de Radioaficionados."	Espacio legalmente constituido por el cual se asesora al Ministerio de Comunicaciones y propone como también recomienda medidas para el funcionamiento óptimo del servicio de radioaficionados.	Mixto	Nacional	Consulta e iniciativa
103	Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codectis)	Decreto 584 de 2017 "Por el cual se reglamentan los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación - CODECTI"	Instancia asesora de los Gobiernos Departamentales, encargados de orientar la formulación, implementación y gestión de políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación a nivel territorial. Lo anterior, de forma articulada con el ente rector del SNCTI, Colciencias.	Mixto	Departamental	Consulta e iniciativa

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

104	Comisión Nacional de competitividad e innovación Comisiones regionales de competitividad	Decreto 1500 de 2012, "Por medio del cual se dictan medidas para la organización, articulación y funcionamiento del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación"	Nacional: Órgano asesor del Gobierno Nacional y de concertación entre éste, las entidades territoriales y la sociedad civil en temas relacionados con la productividad y competitividad del país y de sus regiones, con el fin de promover el desarrollo económico. Regional: órganos que coordinan y articulan al interior del departamento los principales actores de los sectores público y privado, en temas de competitividad, productividad e innovación.	Mixto	Nacional y regional	Consulta e iniciativa.
AMBIENTE						
#	ÁMBITO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
105	Consejo Nacional Ambiental	Ley 99 de 1993 "por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones". Modificado por el Decreto Nacional 1124 de 1999	Asegurar la coordinación intersectorial a nivel público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables.	Mixto	Nacional	Iniciativa Consulta

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

106	Audiencias Públicas Ambientales	Ley 99 de 1993, artículo 72 Reglamentado por Decreto 330 de 2007 Por el cual se reglamentan las audiencias públicas ambientales y se deroga el Decreto 2762 de 2005.	La audiencia pública ambiental tiene por objeto dar a conocer a las organizaciones sociales, comunidad en general, entidades públicas y privadas la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto, obra o actividad, los impactos que este pueda generar o generar y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, mitigar, corregir y/o compensar dichos impactos; así como recibir opiniones, informaciones y documentos que aporte la comunidad y demás entidades públicas o privadas.	Mixto	Nacional, departamental y municipal	Información Consulta
107	Comisión Colombiana de Oceanografía	Decreto 347 de 2000 "Por el cual se modifica la comisión colombiana de oceanografía y se dictan otras disposiciones." Decreto 249 de 2015 "Por el cual se modifica el Decreto número 347 de 2000."	Órgano intersectorial de asesoría, consulta, planificación y coordinación del Gobierno Nacional en materia de Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros y sus diferentes temas conexos estratégicos, científicos, tecnológicos, económicos y ambientales relacionados con el desarrollo sostenible de los mares colombianos y sus recursos.	Mixto	Nacional	Consulta
108	Comité Nacional de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos	Ley 1672 de 2013 "Por la cual se establecen los lineamientos para la adopción de una política pública de gestión integral de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), y se dictan otras disposiciones"	Órgano consultor del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para fomentar y fortalecer la política de manejo de Residuos Eléctricos y Electrónicos; promover planes y programas intersectoriales que contribuyan a la divulgación de los riesgos para la salud humana de los desechos electrónicos y su manejo; así como impulsar la investigación y la innovación tecnológica en lo relacionado con una mejor gestión integral.	Mixto.	Nacional	Consulta Iniciativa fiscalización

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

109	Consejos Ambientales Regionales de Macrocuencas	Decreto 1640 de 2012 Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones (artículo 14 y 15).	Son instancias de coordinación para participar en la formulación y seguimiento de los planes estratégicos de las Áreas Hidrográficas o Macrocuencas	Mixto	Regional	Información Consulta Iniciativa
110	Consejos de Cuenca del Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, POMCA	Decreto 1640 de 2012 Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones (artículo 48).	Es la instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica.	Mixto	Municipal	Información Consulta Iniciativa
111	Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental MIDA	Resolución 1496 de 2018 Por el cual se crea la Comisión Intersectorial denominada Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental MIDA.	Instancia participativa de diálogo en materia ambiental, que busca aportar insumos al diseño y seguimiento de políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la garantía y promoción en todos los niveles y sectores del Sistema Nacional Ambiental SINA de los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales en Colombia.	Mixto	Nacional	Información Consulta Iniciativa Fiscalización
112	Centros Regionales de Diálogo Ambiental	Resolución 2035 de 2018 Por medio del cual se implementan los Centros Regionales de Diálogo Ambiental y se dictan otras disposiciones.	Son instancias de facilitación, articulación, participación, cooperación y reflexión para la identificación, priorización y discusión de alternativas de prevención y transformación positiva de los conflictos de índole socioambiental y de impacto regional. La gestión del conocimiento, el acceso a la información y la participación, constituyen pilares fundamentales de la gestión de los Centros Regionales que se implementan en virtud del presente artículo.	Mixto	Regional	Información Consulta Iniciativa

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

113	Comité Nacional de Humedales CNH Comités Regionales de Humedales CRH Red Nacional de Humedales RNH	Resolución 1497 de 2018 Por la cual se modifica la Resolución N° 301 del 11 de febrero de 2010, por medio de la cual se crea el Comité Nacional de Humedales CNH, y se adoptan otras determinaciones.	CNH: Es el organismo asesor del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la formulación, concertación, implementación, evaluación y seguimiento de las acciones de conservación y uso racional de humedales en el marco de la Política Nacional de Humedales Interiores y la aplicación de la Convención Ramsar. CRH: Son órganos articuladores del Comité Nacional de Humedales, para cada uno de los sitios Ramsar, con el propósito de promover acciones integradas dirigidas al cumplimiento de sus funciones, con los diferentes actores públicos y privados, presentes en su territorio. RNH: es el mecanismo de apoyo en la articulación de los Comités Regionales de Humedales, liderada por representantes de las comunidades locales, organizaciones, y de la sociedad civil, con el fin de apoyar la gestión y construcción de capacidades	Mixto	Nacional Regional	Información Consulta Iniciativa
PLANEACIÓN						
#	ÁMBITO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
114	Consejo Nacional de Planeación, Consejos departamentales y municipales de planeación	Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo" Decreto 2284 de 1994	Espacio en donde confluyen los representantes de las entidades territoriales y de los distintos sectores que integran la sociedad civil, siendo un espacio de participación ciudadana.	Mixto	Nacional, departamental, municipal	Consulta, concertación, fiscalización
115	Comisiones de Ordenamiento Territorial nacional, departamentales y municipales	Ley 1454 de 2011 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones" Decreto 3680 de 2011	Organismo de carácter técnico asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.	Mixto	Nacional, departamental, municipal	Consulta, concertación, fiscalización

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

116	Consejo consultivo de ordenamiento territorial, municipal o distrital	Ley 388 de 1997 "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones" Decreto Nacional 879 de 1998	Instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial, que deberá conformar los alcaldes de municipios con población superior a los treinta mil (30.000) habitantes.	Mixto	Municipal o distrital.	Consulta, fiscalización
117	Presupuestos participativos	Ley 1757 de 2015 "por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"	Establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales, distritales, municipales y de las localidades, así como la fiscalización de la gestión	Mixto	Departamental, municipal, distrital o local	Consulta, concertación, fiscalización
118	Programas de desarrollo con enfoque territorial - PDET	Decreto 893 de 2017 "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET"	Los PDET son un instrumento de planificación y gestión para implementar los planes y programas de la RRI. Define la delimitación espacial y geográfica de 170 municipios divididos en 16 subregiones. El decreto establece una ruta participativa de construcción dividida en cuatro fases: alistamiento (lanzamiento del PDET), Fase veredal (creación de un pacto comunitario mediante asambleas comunitarias), Fase municipal (consiste en la elaboración de un diagnóstico y priorización de proyectos) Fase Subregional (creación de un Plan de Transformación Subregional en el cual se definen los ejes y planes de transformación de las subregiones priorizadas)	Mixto	Municipal	Información, Consulta, Iniciativa, Concertación, Decisión, Gestión, Fiscalización

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

119	Consejos Asesores Territoriales	Decreto ley 896 del 29 de mayo del 2017 "por medio del cual Creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de Uso Ilícito -PNIS"	3) Instancias territoriales de coordinación y gestión del PNIS: las instancias responsables de la de la coordinación y gestión de los PNIS son: <ul style="list-style-type: none"> • Consejos asesores territoriales. • Comisiones municipales de planeación participativa • Consejos municipales de evaluación y seguimiento. Las integración y funciones de estas instancias serán definidas en el marco de sus competencias por el Gobierno Nacional	Mixto	Municipal	Información Consulta Iniciativa
120	Comisiones municipales de planeación participativa			Mixto	Municipal	Información Consulta Iniciativa
121	Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento			Mixto	Municipal	Información Consulta Iniciativa
CONTROL SOCIAL						
#	ÁMBITO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
122	Audiencias Públicas departamentales y municipales	Ley 489 de 1998 "por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones	Las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración. En todo caso, se explicarán a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada. En el acto de convocatoria a la audiencia, la institución respectiva definirá la metodología que será utilizada.	Mixto	Departamental y municipal	Información, fiscalización

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

123	Veedurías Ciudadanas municipales, departamentales y nacionales	Ley 850 de 2003 "por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas" Ley 1757 de 2015 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"	Espacio legalmente constituido donde los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.	Social	Nacional, departamental y municipal	Fiscalización
124	Juntas de Vigilancia	Ley 136 de 1994	Encargadas de velar por la gestión y prestación de los servicios públicos municipales, cuando éstos no son prestados por empresas descentralizadas municipales. Ponen en conocimiento del personero, contralor municipal y demás autoridades competentes, las anomalías que encuentre.	Social	Municipal	Iniciativa, Fiscalización
125	Consejo Ciudadano de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública, CGRI	Ley 489 de 1998 "por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones." Decreto 1714 de 2000 "por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 32 de la Ley 489 de 1998".	Instancia permanente de participación ciudadana departamental responsable de promover el control efectivo por parte de la ciudadanía sobre la gestión pública y sus resultados y de articular y apoyar las iniciativas ciudadanas para prevenir y controlar los delitos contra la administración pública.	Social	Departamental	Fiscalización

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

126	Comités Municipales de desarrollo y control social de Servicios Públicos	Ley 142 de 1994 "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones" Decreto 1429 de 1995	Compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de los servicios públicos, tienen como propósito organizar la participación comunitaria en la vigilancia de la gestión y en la fiscalización de las entidades de carácter privado, oficial, o mixto, que presten los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible por red, telefonía fija pública básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural.	Social	Municipal	Información, fiscalización
TRANSPARENCIA						
#	ÁMBITO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
127	Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción	Ley 190 de 1995 "Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa." Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública."	Espacio legalmente constituido por el cual se fortalecen los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y efectividad del control de la gestión pública.	Social	Nacional	Consulta Concertación Decisión Fiscalización

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - SECTORIALES

128	Comité de Seguimiento de la Alianza de Gobierno Abierto	Declaración de Gobierno Abierto adoptada por Colombia con la Carta No. 55777 del año 2011. 2010 Plan de Acción AGA Colombia, Modificado por el Tercer Plan de Acción AGA Colombia	Definir la estrategia para la elaboración, desarrollo, seguimiento y divulgación del Plan de Acción del Gobierno en el marco de la Alianza para Gobierno Abierto.	Mixto	Nacional	Consulta, Concertación, Decisión, Fiscalización
PARTICIPACIÓN CIUDADANA						
#	ÁMBITO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETO	CARÁCTER	REFERENTE TERRITORIAL	ALCANCE
129	Consejo Nacional de Participación Ciudadana, Consejos Departamentales, Municipales y distritales de participación ciudadana	Ley 1757 de 2015 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática."	Promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político. Regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.	Mixto	Nacional, departamental y Municipal	Consulta, Decisión, Gestión, Fiscalización
130	Juntas Administradoras Locales	Ley 11 de 1986, Ley 136 de 1994	Integradas por no menos de cinco (5) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro años, que deberán coincidir con el periodo de los concejos municipales. Tienen iniciativa ante las autoridades municipales sobre proyectos de interés en el área de su jurisdicción (comunales y corregimientos).	Social	Municipal	Consulta, iniciativa, gestión, Fiscalización

ANEXO 3.2
MATRIZ DE EVOLUCIÓN TEMÁTICA DE LOS PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (1757 DE 2015)

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	TEXTO FINAL
1. La nueva LEP deroga la Ley 134 de 1994.	Se mantiene	No deroga la Ley 134 sino aquellas disposiciones que sean contrarias a la nueva Ley Estatutaria.	Idem	Idem	Idem	No se deroga la Ley 134
2. Participación ciudadana de los pueblos indígenas y descendientes según sus usos y costumbres, respetando su autonomía y el derecho a la consulta previa.	Eliminado	Idem	Idem	Idem	Idem	Quedó eliminado
3. Definición de una política pública de participación ciudadana.	Se mantiene	Se mantiene. La coordinación de las políticas de participación ciudadana estará a cargo del Ministerio del Interior con el apoyo del DNP en el orden nacional, y en el orden departamental y municipal, por las Secretarías de Gobierno.	Idem	Idem. Se añade que las sesiones de discusión podrán ser presenciales o a través de medios electrónicos.	Idem. Se cambia política pública de participación ciudadana por política de participación democrática.	Quedó como en el proyecto 6
4. Principios y definiciones que aderen el significado y alcance de la PC.	Se mantienen las definiciones. Se eliminan los principios de solidaridad, equidad de géneros, igualdad, buena fe en las actuaciones ciudadanas, cooperación, eficacia, deliberación, concertación, primacía del interés colectivo, promoción de la PC y pedagogía democrática.	Suprime las definiciones. Incluye algunos principios y se incluyeron dos nuevos: responsabilidad administrativa y articulación institucional	Idem	Idem. Se cambia participación ciudadana por participación democrática. Idem	Se suprimen las definiciones y los principios	Quedaron eliminadas las definiciones y los principios

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	TEXTO FINAL
<p>5. Revisión de los mecanismos de participación directa modificando y flexibilizando requisitos, y modificando en el articulado la presentación de los mecanismos para facilitar su interpretación y aplicación.</p>	<p>Se mantiene en su totalidad con pequeñas modificaciones de forma.</p>	<p>Se mantiene. Se agrega un capítulo sobre regulación del cabildo (definición; inhabilidades registro público de cabilderos ante la rama ejecutiva; derechos e inhabilidades de los cabilderos y prohibiciones).</p>	<p>Idem</p>	<p>Se cambia participación directa a participación democrática. Este título sufre varias modificaciones. Entre las más importantes: Art. 5. El comité promotor estará conformado por 3 a 5 miembros. Cambio del plazo de 18 meses a 12 meses para iniciativas de Revocatoria del Mandato y su inscripción podrá hacerse a través de medios electrónicos. Cambia el porcentaje de revocatoria de mandatos: en los departamentos, distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2 no será inferior al 20 % de los votos obtenidos por el elegido; en los municipios de categoría tres y cuatro, al 30 % y en los municipios de categoría cinco y seis no podrá ser inferior al 40 %.</p>	<p>Idem. Se introducen algunas modificaciones referidas a requisitos de los mecanismos, aumentando algunos porcentajes para la revocatoria del mandato.</p>	<p>Se suprime el número de promotores requerido. Cualquier ciudadano podrá ser promotor. Se mantiene el plazo de 12 meses para iniciar revocatoria del mandato. Decisión sobre revocatoria del mandato: el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participan en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40 %) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Es igual para todos los municipios y departamentos. Se mantiene el parágrafo del artículo 21, pero ahora como párrafo del artículo 20. Se mantiene el porcentaje de ciudadanía que respaldan un cabildo abierto (cinco por mil del censo electoral). Quedaron suprimidos los artículos sobre el cabildo.</p>

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	TEXTO FINAL
6. Ratificación del derecho a participar en la planeación; reglamentación del sistema nacional de planeación y definición de incentivos para implementar presupuesto participativo.	Eliminados	Idem	Idem	<p>Art. 21. Se adiciona parágrafo: Quien sea reconocido como promotor de los mecanismos de participación social, cuyo propósito sea derogar, modificar o crear una norma o una ley, deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y tendrá en ellas los mismos derechos, salvo el del voto.</p> <p>Art. 23. Cabildeo abierto: la iniciativa debe estar respaldada por un número no inferior al cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna. Se suprimen los artículos referidos a cabildeo</p>	Idem	<p>El capítulo III del Título VII de la ley dejó incluidos 4 artículos sobre el presupuesto participativo, los acuerdos participativos y la presentación de estos últimos a los Consejos de planeación. Quedó suprimida la referencia al Sistema Nacional de Planeación y al derecho a la participación en los procesos de planeación.</p>

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	TEXTO FINAL
7. Rendición de cuentas y control social a la gestión pública y sus resultados; creación del sistema nacional de control social y cuidado de lo público.	Se eliminaron artículos sobre fomento al control social, indicadores en los planes de desarrollo, incorporación de las propuestas de quien ejerce el control social, red de apoyo al control social y al cuidado de lo público, consejo nacional de apoyo al control social y al cuidado de lo público y sistema nacional de control social y cuidado de lo público. También se eliminaron los artículos sobre rendición de cuentas propuestos.	Idem. Se eliminaron además los artículos sobre la definición de control social, objeto, alcance, modalidades, principios, objetivos, aspectos de la gestión pública que pueden ser sujetos de control social. Se incluye el título IV sobre Rendición de cuentas, que presenta la forma en que deben rendir cuentas alcaldes y gobernadores, concejales y diputados. Se introduce un capítulo sobre participación ciudadana en las corporaciones públicas de elección popular y el Congreso de la República (ver infra). El capítulo 2 se refiere al control ciudadano a la ejecución de la contratación pública: información del contrato al grupo de auditoría visible, veeduría o comité de vigilancia ciudadana, obligación de informar permanentemente; documentación de auditoría visible, realización de auditoría, informes.	Aparece de nuevo la definición de control social, objeto, alcance, modalidades, principios, objetivos, aspectos de la gestión pública que pueden ser sujetos de control social. Se mantiene el título IV sobre rendición de cuentas. Se mantiene el capítulo sobre el control ciudadano a la ejecución de la contratación pública.	El título sobre rendición de cuentas incluye un capítulo sobre, rendición de cuentas de la rama ejecutiva que cubre a alcaldes y gobernadores y gerentes de entidades de esa rama. Se incluye la definición y los principios de rendición de cuentas, manual único, estrategia y nuevos espacios de diálogo para la rendición de cuentas. Se incorpora un artículo sobre la rendición de cuentas de los espacios de participación. Se crean las audiencias públicas participativas. Se modifica el artículo sobre las etapas de la rendición de cuentas. Se crea un nuevo capítulo sobre rendición de cuentas de la rama legislativa: Congreso y congresistas. Se introduce un capítulo sobre rendición de cuentas de concejales y diputados, ediles, concejos municipales, asambleas departamentales y juntas administradoras locales. Se incluye la idea de plan de rendición de cuentas	Artículo nuevo. Se autoriza al DNP para que destine parte de los recursos que recibe por concepto de auditoría de proyectos financiados por regalías, al fortalecimiento del ejercicio de los mecanismos de control social que estén encaminados a la vigilancia de los recursos provenientes del sistema general de regalías o que hagan acompañamiento a los procesos de auditoría. Se suprime el tema de mecanismos de información y seguimiento a quejas. Se elimina a las Cámaras de Comercio y recursos de regalías del DNP como fuentes de financiamiento del control social. Los demás elementos introducidos en el proyecto 5 sobre rendición de cuentas y control social quedaron incorporados en el texto final de la ley.	Se mantienen el título de rendición de cuentas y el capítulo sobre control social, y se introducen modificaciones a la Ley 850 de 2003 sobre veedurías ciudadanas. En la conciliación de textos quedó suprimida la rendición de cuentas del Congreso de la República. El capítulo 1 del título sobre rendición de cuentas quedó denominado "Rendición de cuentas de la rama ejecutiva". Se suprime el tema de mecanismos de información y seguimiento a quejas. Se elimina a las Cámaras de Comercio y recursos de regalías del DNP como fuentes de financiamiento del control social. Los demás elementos introducidos en el proyecto 5 sobre rendición de cuentas y control social quedaron incorporados en el texto final de la ley.

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	TEXTO FINAL
		<p>Introducción de un capítulo sobre visibilidad de la información pública.</p>		<p>Se cambia el título del capítulo 1, de visibilidad de la información a visibilidad de las corporaciones públicas. Se inserta un nuevo párrafo del artículo 62 sobre visibilidad de la información pública, de acuerdo con las propuestas del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Se introduce el tema de los mecanismos de información y seguimiento a quejas. Se cambia auditorías visibles por auditorías ciudadanas. Se adicionan objetivos y principios del control social: oportunidad, solidaridad, respeto. La financiación del ejercicio del control social será también con recursos de Cámaras de Comercio. Se inserta un nuevo capítulo sobre las veedurías ciudadanas. Se autoriza al DNP para fortalecer los mecanismos de control social. Se modifican algunos artículos de la ley 850 de 2003</p>		

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	TEXTO FINAL
8. Creación del sistema nacional de participación y de los sistemas departamentales y municipales de participación que articulen las instancias dispersas de PC; creación de cuatro espacios de encuentro sobre los siguientes temas: crecimiento económico y competitividad; equidad social; convivencia ciudadana; diversidad social.	Eliminado	Idem	Idem	Se modifica el artículo 88 sobre el control ciudadano a la gestión pública, en el sentido de llamarse auditoría ciudadana a la contratación pública. Se adiciona un artículo sobre Plan anual de financiamiento de los organismos de control.	Se suprime	Se incorpora de nuevo el artículo sobre los sistemas territoriales de participación en los distritos y municipios de categoría especial, 1 y 4.

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	TEXTO FINAL
<p>9. Creación del Consejo Nacional de Participación, como órgano mixto encargado de definir la política pública nacional de participación. Composición del consejo por representantes de la rama ejecutiva del poder público, de la rama legislativa, de los órganos de control y de 16 representantes de organizaciones sociales e instancias de participación.</p>	<p>Eliminado</p>	<p>Se incluye la creación del Consejo Nacional de Participación, pero se le reduce su alcance a meramente consultivo. En cuanto a la composición se reduce la participación de organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>En relación con las funciones se suprime la de definir la política pública de PC; motivar a la ciudadanía para presentar iniciativas; se cambia la función de promover la creación de los Consejos departamentales y municipales de PC por promover y asesorar a las oficinas departamentales y municipales de PC; no aparece la función de definir las subcuentas que manejará el Fondo Nacional para la PC.</p> <p>Se suprime la creación y funcionamiento del Comité Nacional de Participación y de la Secretaría Técnica del Comité. De igual forma, se suprimen los espacios nacionales de deliberación y concertación y el Encuentro Nacional de PC.</p>	<p>Idem</p>	<p>En la composición del consejo se suprimen: el ministro de Hacienda o su delegado; el ministro de Educación o su delegado; el procurador General de la Nación o su delegado; el defensor del Pueblo o su delegado; el contralor General de la República o su delegado; del sector social se suprimen: Un representante de las plataformas nacionales de comunidades afrocolombianas, negras, palanqueras y raizales. Un representante de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz; Un representante de las Organizaciones Sindicales. También se suprimen dos representantes de los partidos políticos y tres del sector productivo.</p>	<p>Se mantiene el articulado. Se añaden otros miembros al Consejo; un representante de los gremios económicos; un representante de los gremios sindicales; un representante del gremio campesino; un representante de los grupos étnicos; una representante de las mujeres; un representante de los jóvenes.</p>	<p>Se mantiene el articulado del proyecto 6. Se suprime la figura de los Consejos Departamentales de Participación.</p> <p>El Consejo Nacional de Participación queda integrado por 19 miembros, 4 representantes gubernamentales y 15 de sectores sociales.</p>

PROYECTO1	PROYECTO2	PROYECTO3	PROYECTO4	PROYECTO5	PROYECTO6	TEXTO FINAL
		<p>Se suprimen los sistemas departamental y municipal y/o distrital de PC.</p> <p>Se incluye que la promoción de la PC será responsabilidad de las secretarías de Gobierno respectivas.</p>		<p>Se incluye funciones relacionadas con la puesta en marcha del Sistema Nacional de Participación Ciudadana como un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana. El Sistema Nacional estará conformado por los niveles departamentales, municipales, distritales y locales de participación ciudadana, por el Sistema Nacional de Planeación y por los Espacios e Instancias Nacionales de participación ciudadana. Debe promover la elaboración de códigos de ética para el ejercicio responsable de las actividades en los distintos espacios e instancias de participación ciudadana. En cuanto al funcionamiento se incluye que el Consejo será instalado entre los meses de junio y julio de cada año por el Ministerio del Interior. El DNP ejerce la secretaría técnica del Consejo.</p>		

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	TEXTOFINAL
10. Financiación de la participación ciudadana que señala las fuentes nacionales, territoriales e internacionales que proveen recursos para la PC. Carácter del fondo nacional para la PC y creación de los fondos departamentales y municipales.	Se eliminan los fondos departamentales, municipales y distritales. El Fondo nacional es denominado "Fondo para la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia". Se elimina el párrafo sobre fortalecimiento financiero del fondo a partir del 2012.	Idem	Se incluye un artículo sobre inversiones asociadas a la participación ciudadana	Se mantiene. Se incluye un punto referido a la utilización de recursos del Fondo para el apoyo a la difusión y publicidad sobre las instancias de participación y sobre la participación como derecho fundamental.	Idem	Se mantiene el articulado del proyecto 5

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	TEXTO FINAL
				<p>Se añade que ninguna entidad estatal podrá utilizar las apropiaciones presupuestales de participación ciudadana en gastos distintos de los contenidos dentro de la definición de gasto en participación ciudadana. Se incluye el rubro de participación ciudadana como gasto social dentro del Presupuesto Nacional. Parágrafo transitorio. Se da el plazo de un año al DNP y al Ministerio de Hacienda para adoptar una metodología para identificar los presupuestos de gasto e inversión de las entidades del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local para la participación ciudadana.</p> <p>Se añade: cada departamento, municipio, distrito y localidad podrá crear, en ejercicio de sus competencias, un Fondo para la Participación Ciudadana cuyos recursos se destinan a la inversión en planes, programas y proyectos de participación ciudadana en el respectivo nivel territorial.</p>		

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	TEXTO FINAL
11. Formulación de condiciones, garantías e incentivos para el ejercicio de la participación ciudadana, que incluye políticas de fomento y fortalecimiento de las organizaciones y redes sociales.	Se eliminan los artículos sobre condiciones político-institucionales para la PC, fomento de la organización social, formación para la participación ciudadana, cátedra de democracia y PC, formación sobre control social. El premio nacional a la participación ciudadana y el control social será entregado por el Ministerio del Interior y no por el Consejo Nacional de Participación. Se suprime el literal sobre concurso público para el otorgamiento de recursos del fondo nacional de participación a aquellos municipios o departamentos que promuevan efectivamente la PC.	Idem Se incluye al inicio de la ley, como parte de su objeto desarrollar medidas para contribuir a la organización, promoción y capacitación de las organizaciones sociales.	Idem	Se incluye un nuevo incentivo: el Premio Nacional al Fomento Ciudadano, evento que será transmitido por el Canal Institucional, al alcalde y el gobernador del país que más se destaquen por su apoyo y práctica a experiencias de participación ciudadana y por el desarrollo exitoso de ejercicios de presupuestación participativa.	Un nuevo incentivo: Semana Nacional de la Participación, en febrero de cada año.	Se mantienen los incentivos, pero quedó definitivamente eliminado el capítulo sobre condiciones y garantías para la participación ciudadana.
12. Acceso a la información pública y sistema de información sobre PC.	Se suprime el artículo sobre sistema de información sobre PC	Se suprime el artículo sobre acceso a la información pública y sobre sistema de información sobre PC. Se incluye un título sobre visibilidad de la información pública relacionadas con la rendición de cuentas de las autoridades (alcaldes y gobernadores) y corporaciones públicas (Senado,	Idem Se mantiene	Se amplía este título. En el primer capítulo se plantea la visibilidad de las corporaciones públicas (Alcaldía, departamento, JAL, Concejo, Asamblea, Congreso) y la visibilidad y acceso a la información: mecanismos de información y seguimiento a quejas y denuncias; páginas web institucionales;	Idem	Se simplifica el tema de la información. Queda como un recurso que el Estado debe brindar a la ciudadanía para la rendición de cuentas y el ejercicio del control social. Se suprime la referencia a páginas web institucionales.

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	TEXTO FINAL
		Cámara, Concejo y Asamblea Departamental) en términos de la visibilidad, la promoción, los recursos, la grabación de las sesiones de las corporaciones públicas, transmisión en directo vía internet, responsabilidad en la publicación y sanciones.		otros medios de información y sanciones por incumplimiento.		
13. Uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en la PC.	Se mantiene	El capítulo 2 se refiere a la visibilidad y acceso a la información. Papel de los organismos de control; páginas de internet institucionales, otros medios de información y sanciones para las autoridades.	Idem al anterior	Idem	Idem	Idem
		Se introduce un título (título V) sobre la participación ciudadana ante las corporaciones públicas de elección popular y el Congreso de la República. El capítulo 1 se refiere a registro de temas de interés, formas de participación, propuestas ciudadanas en aspectos normativos, participación ciudadana en el estudio de proyectos, sesiones abiertas, propuestas ciudadanas para el ejercicio del control político, y quejas ciudadanas.	Idem	Idem	Idem	Ese título quedó en la versión sancionada por el presidente de la República.

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	TEXTO FINAL
		15. Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación ciudadana en los asuntos de su competencia.	Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se promoverá la PC en los asuntos de su competencia.	Idem Se agrega: Las discusiones que se realicen para la formulación de la política pública de participación ciudadana deberán realizarse en escenarios presenciales y a través de medios electrónicos utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.	Idem	El tema quedó como se introdujo en el proyecto 5.
				16. Comisiones Regionales de Moralización como promotoras de la participación ciudadana y serán las encargadas de la elaboración de informes públicos sobre las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción, así como los avances en el ejercicio de la participación ciudadana y del control social sobre la gestión pública por parte de las autoridades locales, municipales y departamentales	Idem	Las Comisiones quedaron incluidas en el texto final de la ley

PROYECTO1	PROYECTO2	PROYECTO3	PROYECTO4	PROYECTO5	PROYECTO6	TEXTO FINAL
		17. Se incluye en el título VII un capítulo sobre derechos y responsabilidades de los ciudadanos en la PC y un capítulo sobre deberes de las autoridades públicas alrededor. de las instancias de participación ciudadana	Idem	Idem	Idem	El capítulo quedó incorporado en la versión final de la ley.
		18. Se incluye un Título VIII sobre Alianzas para la prosperidad. Se crean las Alianzas para la Prosperidad como una instancia de participación entre la ciudadanía, el Gobierno nacional y las empresas a través de las cuales se realizará la concertación en las áreas de desarrollo de explotaciones mineras o de hidrocarburos.	Idem	Se agrega concertación en una nueva área: aquellas que tengan gran impacto ambiental. Parágrafo. En ningún caso las Alianzas para la Prosperidad sustituyen los procesos de consulta previa a los cuales tienen derecho los grupos étnicos del territorio nacional. En cuanto al seguimiento al cumplimiento de las alianzas para la prosperidad se incluye: en aquellos casos en que las empresas que desarrollen proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, logren acuerdos con las comunidades de	Idem Se amplía el artículo sobre la concertación para la contratación de personal, bienes y servicios de las áreas de influencia de los proyectos de explotación minero-energética y de hidrocarburos.	El capítulo sobre alianzas para la prosperidad quedó en la versión final de la ley.

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	TEXTO FINAL
		<p>19. La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República será la primera línea de respuesta ante las denuncias o quejas presentadas por la ciudadanía que puedan generar un daño al Patrimonio Público. Por lo cual podrá atender las denuncias de la ciudadanía, ejerciendo funciones de Policía Judicial en la etapa de recaudo de la prueba, para el fortalecimiento del material demostrativo de dichas denuncias, para luego trasladarlas, si el caso lo amerita a las diferentes Contralorías Delegadas Sectoriales según su competencia, a la Unidad de Investigaciones Especiales o a la Contraloría Delegada de Investigaciones Juicios fiscales y Jurisdicción Coactiva.</p>	Idem	<p>las zonas de influencia en material ambiental, social o cultural, el incumplimiento del mismo puede dar lugar a la suspensión o revocatoria de la respectiva licencia ambiental. El Gobierno nacional reglamentaría el procedimiento para esos efectos.</p>	Se suprime	Esta referencia quedó eliminada en el texto final de la ley.

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	TEXTO FINAL
		<p>20. Las contralorías departamentales y municipales deberán crear la Unidad o Dirección de Atención a la Ciudadanía, previo visto bueno presupuestal de la Asamblea Departamental y Concejo Municipal respectivos. Dichas direcciones o unidades serán la primera línea de respuesta ante las denuncias presentadas por la ciudadanía que puedan llegar a generar un daño o menoscabo al patrimonio público, según su ámbito de competencia. Funciones de policía judicial.</p>	Idem	se suprime	idem	Quedó eliminada esta figura de la versión final de la ley.
		<p>21. Se incluye un artículo sobre el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana dentro del control fiscal (control fiscal participativo), basados en la metodología de Auditorías Articuladas con la Ciudadanía. La construcción de nuevas metodologías de inclusión de la ciudadanía en los procesos auditores estará a cargo de la Contraloría Delegada de Participación Ciudadana</p>	Idem	Se suprime	idem	Quedó eliminada esta figura en la versión final de la ley

PROYECTO1	PROYECTO2	PROYECTO3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	TEXTO FINAL
		<p>en el nivel nacional y directamente en los despachos de los controladores departamentales y municipales. Así mismo la Contraloría General de la República deberá rendir un informe anual de los recursos y gestiones adelantados por el Estado en la promoción de la participación ciudadana y del control social y las contralorías departamentales y municipales de los presupuestos ejecutados en esta materia según su competencia.</p>				
			<p>22. Se incluye un artículo sobre tarifa de la consulta previa y de la certificación de presencia de comunidades indígenas y/o negras en el área de influencia de proyectos, obras o actividades.</p>	Se suprime	ídem	Tema suprimido en la versión final de la ley.

PROYECTO1	PROYECTO2	PROYECTO3	PROYECTO4	PROYECTO5	PROYECTO6	TEXTO FINAL
				23. Las administraciones de los departamentos con más de un millón de habitantes de los municipios de categoría especial y categoría uno y en las administraciones distritales, podrán crear oficinas para la promoción de la participación ciudadana, adscritas a las secretarías de Gobierno, como órganos responsables de promover el derecho a la participación ciudadana en sus respectivas unidades territoriales.	Se suprime	Se recuperó el tema y quedó incluido en la versión final de la ley (artículo 87).
					24. Artículo nuevo. Atributos del derecho a la participación: disponibilidad, acceso, permanencia, y obligaciones del Estado.	Se mantuvo en la ley
						25. Se incluyó un artículo sobre diálogo social como herramienta para la participación democrática.

ANEXO 3.3 CONTENIDOS DEL PROYECTO DE LEY DE GARANTÍAS Y DEL DOCUMENTO DE LINEAMIENTOS

LINEAMIENTOS DE LA LEY DE GARANTÍAS	PROYECTO DE LEY DE GARANTÍAS DEL GOBIERNO NACIONAL	OBSERVACIONES
<p>DISPOSICIONES GENERALES</p> <p>OBJETO</p> <p>“Regular los principios, los derechos, las garantías y los instrumentos para el ejercicio de la participación ciudadana, la movilización y la protesta social por parte de las organizaciones y movimientos sociales”.</p>	<p>Brindar las garantías y la promoción de los derechos de la participación ciudadana y a la asociación, establecidos en la Constitución Política de Colombia. En particular lo consagrado en los artículos 2, 37, 38, 40 y 103 de la Constitución Política.</p>	<p>Si bien los objetos no son iguales si se advierte una similitud en cuanto se refieren a las garantías y derechos a la participación ciudadana. Una diferencia radica en que en el proyecto del gobierno no se menciona a la movilización y la protesta como un ejercicio de participación ciudadana. De otro lado, en el proyecto de lineamientos, no se menciona el marco jurídico y normativo que cobija a la participación ciudadana y la organización y movilización social.</p>
<p>FINALIDADES</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar los derechos políticos de los ciudadanos y ciudadanas, y de quienes como actores políticos se encuentran organizados como movimientos y organizaciones sociales. 2. Propiciar, fomentar y garantizar a las organizaciones y los movimientos sociales el ejercicio de sus plenos derechos a constituirse de forma diversa y autónoma, a difundir sus plataformas, a ejercer la libertad de expresión y el disenso, a dinamizar la acción política y social a través de la movilización y la protesta pacífica. 3. Fomentar y fortalecer los mecanismos de democracia directa y establecer un diálogo deliberante y público con el Estado. 4. Garantizar la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y de ésta con el Estado. 5. Brindar garantías a los movimientos y organizaciones sociales para su participación, movilización e interlocución con las autoridades estatales, nacionales, regionales y municipales. 	<p>El documento de lineamientos no cuenta con un apartado de finalidades como el proyecto de ley. Sin embargo, algunos de los puntos que están mencionados como finalidades si aparecen en el documento de lineamientos. Aparecen como garantías.</p>

LINEAMIENTOS DE LA LEY DE GARANTÍAS	PROYECTO DE LEY DE GARANTÍAS DEL GOBIERNO NACIONAL	OBSERVACIONES
	<p>6. Adoptar medidas que permitan y promuevan el reconocimiento de los grupos históricamente discriminados como sujetos políticos por medio de su participación efectiva en la construcción de planes, propuestas, programas y políticas públicas.</p> <p>7. Brindar las garantías para el ejercicio de los mecanismos de control social de la gestión pública y de la rendición de cuentas.</p> <p>8. Fortalecer las organizaciones y movimientos sociales bajo el reconocimiento de que todas las formas de organización social contribuyen a la ampliación democrática del debate político y el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana como soporte fundamental de la democracia y la construcción de paz.</p> <p>9. Promover la construcción de una cultura política para la resolución pacífica de los conflictos garantizando la protesta pacífica y el disenso.</p>	
<p>DEFINICIONES</p> <p>“Organización social: Toda forma de asociación autónoma en defensa de intereses y objetivos con el propósito de incidir en decisiones públicas y en la construcción de bienes públicos. Puede ser formal o de hecho, y se expresa de manera singular o como resultado de una articulación con otras organizaciones”.</p> <p>“Movimiento social: Formas permanentes de interacción social colectiva de carácter contencioso, no necesariamente institucionales, que expresan valores y concepciones de sociedad y ponen en escenarios públicos reclamos y demandas particulares para conseguir soluciones más generales, estables e incluyentes.</p>	<p>Organización Social. Se entiende por organización social toda forma de asociación autónoma formal o no formal sin fines de lucro, establecida para el ejercicio de derechos individuales y colectivos, la incidencia en los asuntos públicos y colectivos, el control y vigilancia de la gestión pública, la búsqueda de la convivencia, la reconciliación y la construcción de la paz.</p> <p>Movimiento Social. Se entiende por movimiento social toda forma asociativa que agrupe varios individuos que persiga un objetivo común sin ánimo de lucro, que expresan una visión de valores y concepciones de sociedad y actúan en el escenario de lo público para crear, transformar, expresar o canalizar propuestas, solicitudes, reclamos y demandas colectivas, defensa de derechos o interlocución con el Estado.</p> <p>Participación ciudadana. Se entiende por participación ciudadana la intervención de individuos, grupos o colectivos, en representación de sus intereses en el</p>	<p>En el proyecto de ley se incluyen dos definiciones que no están en el apartado del documento de lineamientos: participación ciudadana y movilización pacífica. Pero, en varios apartados, especialmente en el capítulo de enfoque del documento de lineamientos de la ley estatutaria, se tratan estos dos términos.</p> <p>Una diferencia notoria, en la definición del concepto de Movimiento social, en el documento de Lineamientos, es que está ligada con la idea de la contención. Mientras en el proyecto de ley se define el movimiento social como una asociación que actúa en lo público para presentar propuestas, solicitudes, reclamos y demandas colectivas, en el documento de Lineamientos se establece que la acción de los movimientos sociales es claramente contenciosa, es decir, está ligada con reclamos y demandas que no han tenido solución a través de otros mecanismos de participación o de diálogo.</p>

LINEAMIENTOS DE LA LEY DE GARANTÍAS	PROYECTO DE LEY DE GARANTÍAS DEL GOBIERNO NACIONAL	OBSERVACIONES
<p>Esto supone la puesta en escena de desafíos colectivos, la concepción de objetivos comunes, la potenciación de la solidaridad y el mantenimiento de la acción colectiva”.</p>	<p>acceso a bienes o servicios, el disfrute de los derechos, a influir en las decisiones de las autoridades encargadas en la toma de decisiones, en ejercer el control y supervisión sobre la gestión pública, en la construcción de acuerdo con autoridades y otros actores en temas de interés y beneficio colectivo y en todos aquellos asuntos que los afecten más allá de la interacción directa con el Estado. La participación ciudadana es un derecho, deber y una oportunidad.</p> <p>Movilización y protesta pacífica. Se entiende por movilización y protesta pacífica el derecho de 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.</p>	
<p>PRINCIPIOS GENERALES Y DEBERES</p> <p>Principios</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Autonomía de las organizaciones y movimientos sociales. 2. Protección contra los actos de discriminación e injerencia. 3. Enfoque de realización efectiva de los derechos. 4. Promoción de la participación y la cultura democrática 5. Asociatividad. 6. Incidencia y control social. 7. Transparencia y rendición de cuentas. 8. Diálogo social y deliberación pública. 9. Promoción de una cultura de paz, reconciliación y convivencia. 10. Igualdad y no discriminación. 11. Fortalecimiento, permanencia y desarrollo de las organizaciones y movimientos sociales. 	<p>Principios</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Democracia participativa. 2. Carácter universal de la democracia participativa. 3. Carácter expansivo de la democracia participativa. 4. Complementariedad entre la democracia representativa y participativa. 5. Democracia deliberativa. 6. No discriminación y estigmatización de las organizaciones y movimientos sociales. 7. Fomento de la asociatividad. 8. Fortalecimiento del tejido social y la reconciliación. 9. Diálogo social. 10. Transparencia. 11. Rendición de cuentas. 12. Incidencia de las organizaciones y movimientos sociales en lo público. 13. Reconocimiento de la diversidad y el pluralismo de las formas de participación ciudadana. 	<p>El proyecto de ley introduce y resalta los principios centrales de la democracia, a saber, su carácter universal, expansivo, democracia participativa; complementariedad entre democracia representativa y participativa y deliberación. Estos puntos no son incluidos en el documento de lineamientos.</p> <p>Algunos puntos en común entre los dos documentos están referidos a la autonomía, asociatividad, no discriminación, fortalecimiento, incidencia, control social, transparencia, rendición de cuentas, diálogo social, diversidad, equidad de género, democracia interna.</p> <p>De otra parte, tampoco se incluyen explícitamente los deberes que tienen las organizaciones y los movimientos sociales en el documento de lineamientos. Pero, se indica que “se deben retomar y profundizar las responsabilidades de la ciudadanía en el ejercicio de la participación ciudadana que fueron consagrados por</p>

LINEAMIENTOS DE LA LEY DE GARANTÍAS	PROYECTO DE LEY DE GARANTÍAS DEL GOBIERNO NACIONAL	OBSERVACIONES
<p>12. Diversidad y pluralidad. 13. Progresividad. 14. Solidaridad. 15. Enfoque diferencial. 16. Enfoque de género. 17. Enfoque territorial. 18. Paridad, alternancia y universalidad. 19. Representatividad. 20. Democracia interna. 21. Ampliación de la presencia e incidencia de las organizaciones y movimientos en los mecanismos e instancias de participación política y ciudadana.</p>	<p>14. Reconocimiento del enfoque diferencial y de equidad de género. 15. Representatividad y paridad. 16. Movilización y protesta pacífica. 17. Autonomía de las organizaciones y movimientos sociales. 18. Garantía de accesibilidad para una plena participación. Deberes Las organizaciones y los movimientos sociales deben conducir sus acciones con base en los principios constitucionales, la promoción de la equidad, la igualdad de género, la paridad en las instancias de participación y en los espacios de deliberación, así como aquellos valores y deberes que autónomamente establezcan de acuerdo con su propia naturaleza.</p>	<p>la Ley 1757 de 2015, extendidos a los movimientos y organizaciones sociales” (apartado de condiciones para la adquisición progresiva de derechos).</p>
<p>GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO DE LA PARTICIPACIÓN</p> <p>1. Derechos y garantías de reconocimiento y respeto de la autonomía. 2. Derechos y garantías de acceso. 3. Derechos y garantías para el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales. 4. Derechos y garantía de protección. 5. Derechos y garantías de promoción de las organizaciones y movimientos sociales. 6. Derechos y garantías para ampliar la incidencia de las organizaciones y movimientos sociales.</p>	<p>1. Garantías de reconocimiento y autonomía. 2. Garantías de acceso a la información pública. 3. Garantías de respeto a la honra y goce de buen nombre en el ámbito público. 4. Garantías para el ejercicio de la participación. 5. Garantías para el ejercicio del control social de la acción estatal. 6. Garantías para la movilización y protesta pacífica.</p>	<p>El tema de garantías guarda bastante similitud entre uno y otro documento, aunque con un ordenamiento distinto. Es importante resaltar que el gobierno, en el proyecto de ley, acogió las propuestas realizadas por la ciudadanía y consignadas en el documento de lineamientos referidas al registro de organizaciones y movimientos sociales; observatorio de participación ciudadana, entre otros.</p>

LINEAMIENTOS DE LA LEY DE GARANTÍAS	PROYECTO DE LEY DE GARANTÍAS DEL GOBIERNO NACIONAL	OBSERVACIONES
<p>PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</p> <p>Sistema de Apoyo para el Fortalecimiento de Organizaciones y Movimientos Sociales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rentas nuevas provenientes de para-fiscalidad en la forma de una estampilla, o un impuesto, del 1 % del valor de los contratos de obra pública, a pagar por los contratistas, que celebran las entidades públicas. • Apropiaciones presupuestales (de todos los niveles territoriales). • Recursos de cooperación internacional. • Donaciones de privados. • Recursos de los programas de responsabilidad social empresarial que aspiren a obtener beneficios tributarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos de la participación ciudadana. • Fuentes de financiación. • Recursos del fondo para la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia. • Inversiones asociadas a la participación ciudadana. 	<p>Los dos documentos plantean un punto relacionado con la financiación y las fuentes. Sin embargo, en el caso del documento de lineamientos se presentan muchas más fuentes de financiación para el ejercicio de la participación y fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales.</p>
<p>DISPOSICIONES FINALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento y acompañamiento a las garantías de participación de los movimientos y organizaciones sociales. • Instancias de seguimiento y verificación de cumplimiento de las garantías de participación de los movimientos y organizaciones sociales. • Evaluación de los mecanismos de participación en las instancias administrativas. • Garantías de seguimiento de los acuerdos. • Recopilación normativa. 	<p>Estos puntos son tratados en un punto concreto en el proyecto de ley. En el documento de lineamientos se mencionan en varios apartados: condiciones y garantías.</p>
<p>CONDICIONES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disposiciones que posibilitan la adquisición progresiva de derechos de los movimientos y organizaciones sociales • Establecimiento de los deberes y responsabilidades que se adquieren al participar o intervenir en el escenario público 		<p>Estos puntos consagrados en el apartado de condiciones, del documento de lineamientos, se retoman en otros puntos del proyecto de ley: deberes y responsabilidades de las organizaciones y movimientos sociales, alianzas y articulaciones, democracia interna, etc.</p>

LINEAMIENTOS DE LA LEY DE GARANTÍAS	PROYECTO DE LEY DE GARANTÍAS DEL GOBIERNO NACIONAL	OBSERVACIONES
<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidad de los dirigentes o representantes de las organizaciones y movimientos sociales. • Representatividad de las organizaciones y los movimientos sociales. • Organizaciones y movimientos sociales deben implementar un conjunto de valores, principios, instrumentos democráticos, promuevan y respeten los derechos humanos y del ambiente. -Responsabilidad de las organizaciones y movimientos sociales de establecer mecanismos de democracia interna para la toma de decisiones, para la elección de sus dirigentes y para elegir a los representantes a los diferentes espacios de participación. • Reconocimiento y estímulo a la creación y funcionamiento de alianzas y articulaciones entre diferentes actores colectivos en la búsqueda de sus apuestas y para el fortalecimiento de la democracia participativa. 		
<p>INSTRUMENTOS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de registro y caracterización de organizaciones y movimientos sociales. 2. Incentivos a la participación de organizaciones y movimientos sociales. 3. Reparación colectiva para el fortalecimiento de organizaciones y movimientos sociales. 4. Sistema de apoyo para el fortalecimiento de organizaciones y movimientos sociales. 5. Instrumentos para el seguimiento y verificación de acuerdos – Acción de cumplimiento. 		<p>La mayoría de estos puntos están incluidos en el proyecto de ley, especialmente en lo concerniente a garantías. Por ejemplo, se establecen artículos específicos para las garantías de incidencia, de participación en la implementación del Acuerdo Final, garantías individuales y colectivas especiales de seguridad y protección de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales.</p> <p>Uno de los puntos que no se mencionan en el proyecto de ley es el referido a la elaboración de la política de promoción, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones y movimientos sociales.</p>

LINEAMIENTOS DE LA LEY DE GARANTÍAS	PROYECTO DE LEY DE GARANTÍAS DEL GOBIERNO NACIONAL	OBSERVACIONES
<ol style="list-style-type: none"> 6. Observatorio de organizaciones y movimientos sociales. 7. Protocolos para garantizar la movilización y la protesta. 8. Garantías de seguridad y protección para organizaciones y movimientos sociales y sus integrantes. 9. Participación de las organizaciones y movimientos sociales en la construcción de la paz territorial. 10. Política pública de promoción, fortalecimiento y desarrollo de organizaciones y movimientos sociales. 		
GARANTÍAS PARA SECTORES Y POBLACIONES ESPECÍFICAS		
Inclusión de un conjunto de iniciativas específicas relacionadas con instancias de participación, organizaciones sociales y grupos poblacionales.		Este punto no se incluyó en el proyecto de ley.

ANEXO 5.1
ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS CUATRO GRANDES CIUDADES DEL PAÍS – BOGOTÁ

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Consejo Distrital de Desarrollo Rural	Ley 101/93 y Ley 160/94	1993	Coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación.	Mixto	Distrital	Consulta, iniciativa, concertación y fiscalización.
Consejo Territorial de Planeación Distrital	Acuerdo 12/94; Acuerdo 261/06, Acuerdo 495/12 y Decreto 032/07	1994	Analizar, discutir, proponer recomendaciones y realizar fiscalización al Plan Distrital de Desarrollo con la intervención de diversos sectores de la ciudadanía.	Mixto	Distrital	Consulta, iniciativa, concertación y fiscalización.
Consejo Consultivo de Planificación de Territorios Indígenas	Ley 152/94	1994	Analizar, discutir, proponer recomendaciones y realizar fiscalización a los planes de desarrollo de los territorios indígenas.	Mixto	Distrital	Consulta, iniciativa y fiscalización.
Consejo de Planeación Local	Acuerdo 13/00; Decreto 739/98 y Decreto 518/99	2000	Formular y realizar fiscalización al Plan de Desarrollo Local con la intervención de diversos sectores de la ciudadanía de cada localidad.	Mixto	Local	Consulta, iniciativa, concertación y fiscalización.
Comité de Integración Territorial	Ley 614/00, Resolución 49/15 y Resolución 10/16	2000	Cuerpos colegiados en los cuales las autoridades concertarán lo referente a la implementación de los planes de ordenamiento territorial y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial; así mismo serán escenarios de participación comunitaria en los términos previstos en el artículo 4o. de la Ley 388 de 1997.	Mixto	Distrital	
Consejo Local de Propiedad Horizontal	Acuerdo Local 006/08	2008	Garantiza la cultura de la convivencia en paz de las comunidades de las diferentes copropiedades de la comunidad.	Mixto	Local	Iniciativa y concertación.

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Comisión Distrital de Ordenamiento Territorial	Acuerdo 549/14, Decreto 526/14, y Decreto 547/16	2014	Asesorar a la administración en el proceso de descentralización, en la integración de los diferentes esquemas asociativos territoriales, y proponer políticas con injerencia en el ordenamiento territorial.	Mixto	Distrital	Consulta e iniciativa.
Consejo Distrital de Propiedad Horizontal	Acuerdo 652/16	2016	Consulta y asesoría a la Administración Distrital en las políticas, planes de desarrollo, proyectos e iniciativas, que involucren temas concernientes a las comunidades vinculadas a la propiedad horizontal del Distrito	Mixto	Distrital	Iniciativa y consulta.
Consejo Distrital Ambiental	Decreto 697/93 y Acuerdo 214/07	1993	Formular y hacer seguimiento a las políticas públicas en materia de medio ambiente. Intervenir en los procedimientos administrativos ambientales (Licencias ambientales).	Mixto	Distrital	Iniciativa, concertación y gestión.
Comisión Ambiental Local	Decreto 697/93 y Acuerdo 214/07	1993	Promover la ejecución de los proyectos contenidos en el Plan de Gestión Ambiental y en las Agendas Ambientales; diseñar planes, propuestas y proyectos ambientales de la localidad y presentarlos al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAMA -, para su consideración.	Mixto	Local	Iniciativa, concertación y gestión.
Comité Distrital de Humedales	Acuerdo 577/14, Resolución 2618/06 y Resolución 1538/17	2006	Asesorar la implementación, el seguimiento, la evaluación y actualización de los instrumentos de política y de gestión ambiental de los humedales del Distrito Capital, a través de los cuales se busca aportar elementos para el fortalecimiento y la sostenibilidad de la coordinación interinstitucional y ciudadana.	Mixto	Distrital	
Consejo Consultivo del Hábitat	Decreto 305/08	2008	Proponer a la Administración Distrital lineamientos y recomendaciones para abordar y solucionar en mejor medida los principales problemas que comprometen el derecho a una vivienda digna y al agua potable para todos los habitantes del Distrito Capital.	Mixto	Distrital	

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Consejo Consultivo de Ambiente	Decreto 22/11, Decreto 81/14 y Resolución 4907/11	2011	Servir de instancia para estudiar, conceptualizar, discutir, apoyar y hacer recomendaciones para las decisiones sobre la política ambiental del Distrito, especialmente en materia de humedales, Planes de Manejo y ordenación de cuencas.	Mixto	Distrital	
Consejo Distrital de Protección y Bienestar Animal	Acuerdo 524/13, Acuerdo 005/17 y Decreto 242/15	2013	Promover la participación comunitaria de las personas y entidades relacionadas con la protección y bienestar animal. Recomendar a la Administración Distrital en la formulación, construcción e implantación de políticas y proyectos en materia de protección y bienestar animal.	Mixto	Distrital	Iniciativa, consulta, concertación y fiscalización
Consejo Distrital de Protección y Bienestar Animal	Acuerdo 524/13	2013	Promover la participación comunitaria de las personas y entidades relacionadas con la protección y bienestar animal. Recomendar a la Administración Distrital en la formulación, construcción e implantación de políticas y proyectos en materia de protección y bienestar animal.	Mixto	Distrital y local	Iniciativa, consulta, concertación y fiscalización
Comité de Interlocución de los Cerros Orientales	Resolución 443/14 y Resolución 1538/17	2014	Fortalecer la cooperación y la corresponsabilidad de los habitantes de los Cerros Orientales, para para la suscripción de Pactos de Borde, en consonancia con el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, y el POT	Mixto	Local	
Mesa de Salud ambiental	Decreto 81/14 y Resolución 1538/17	2014	Espacios de discusión, socialización y retroalimentación con la comunidad, organizaciones sociales, instancias locales y entidades distritales, sobre las estrategias e intervenciones en materia y de la planeación e implementación de políticas ambientales en el Distrito Capital.	Mixto	Distrital	
Mesa de Educación ambiental	Decreto 81/14 y Resolución 1538/17	2014	Idem	Mixto	Distrital	

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Mesa de Cuentas hidrográficas	Decreto 81/14 y Resolución 1538/17	2014	Idem	Mixto	Distrital	
Mesa de Protección y bienestar animal	Decreto 81/14 y Resolución 1538/17	2014	Idem	Mixto	Distrital	
Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos	Ley 142/94 y Decreto 151/05	1994	Proponer planes y programas para el mejoramiento de la prestación de los SPD; presentar quejas y reclamos de los usuarios.	Mixto	Distrital	Iniciativa, fiscalización y decisión.
Comité Local de Control Social de Parques	Acuerdo 78/02 y Decreto 263/03	2002	Colaborar en la planeación de proyectos y programas de mejoramiento y mantenimiento de los parques. Asesora a las entidades en el desarrollo de su gestión y en la adopción de políticas y programas que busquen concertar Acuerdos Ciudadanos que se articularán al Plan de Desarrollo Local en materia de parques.	Mixto	Local	Iniciativa y concertación.
Veeduría Ciudadana	Ley 850/03; Acuerdo 142/05, Acuerdo 522/13 y Decreto 23/07	2003	Ejercer vigilancia sobre la gestión pública nacional, departamental, municipal y de entidades territoriales, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como la de entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.		Distrital y local	Fiscalización

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Comité de Seguimiento para la Entrega Real y Material de las Zonas de Cesión Obligatoria Gratuita al Distrito Capital	Decreto 588/15 y Decreto 545/16	2015	Coordinar, articular y ejecutar las acciones para garantizar el flujo de información y las debidas actuaciones interinstitucionales con el fin de armonizar la cadena de urbanismo y construcción e incorporar al Registro Único de la Propiedad Inmobiliaria Distrital las zonas de cesión.	Mixto	Distrital	
Comité Distrital de Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos	Acuerdo 4/95 y Decreto 64/04	1995	Analizar los principales problemas de derechos humanos que se presenten en el Distrito, que afecten con mayor agudeza a la población y plantear políticas y procedimientos para su perarlos.	Mixto		
Comité para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia	Decreto 1189/97; Acuerdo 762/98, Ley 1190/08 y Decreto Nacional 1997/09	1997	Formular y ejecutar las políticas, planes y programas para la prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia dentro del Distrito.		Distrital	Iniciativa, concertación y gestión.
Consejo para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia	Acuerdo 2/98, Decreto 624/98, Decreto 177/05, Decreto 547/16, Resolución 103/02, Ley 1190/08 y Decreto Nacional 1997/09	1998	Elaborar e implementar las políticas y medidas, planes y programas para la prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia dentro del territorio del Distrito.	Mixto	Distrital y local	Iniciativa, concertación y gestión.
Consejo Distrital para la atención integral a víctimas de la violencia intrafamiliar, violencia y explotación sexual	Acuerdo 152/05, Acuerdo 329/08 y Acuerdo 365/09	2005	Diseñar y adoptar medidas orientadas a la prevención y superación de las causas que generan la explotación y abuso de menores.	Mixto	Distrital	Iniciativa y fiscalización.

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Comité Distrital de Atención a las Víctimas de Violaciones A Derechos Humanos, Delitos de Lesa Humanidad y Crímenes de Guerra	Acuerdo 370/09, Acuerdo 438/09, Acuerdo 491/12, Decreto 164/10, Decreto 83/12, Resolución 727/09, Resolución 182/10 y Decreto Nacional 1725/12	2009	Articular, asesorar, recomendar y evaluar el desarrollo de la política pública de atención a víctimas	Mixto	Distrital	Iniciativa y gestión.
Mesa Distrital de Víctimas	Ley 1448/11 y Decreto 4800/11	2011	Espacios de trabajo y de participación efectiva de las víctimas, de orden municipal, distrital, departamental y nacional, elegidos y designados por las mismas víctimas y sus organizaciones y destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, y seguimiento de las disposiciones de la Ley 1448/11.	Social	Distrital	Consulta, iniciativa, concertación, decisión, fiscalización, y gestión.
Mesa Distrital de Participación Efectiva de las Víctimas	Decreto 035/15, Decreto 159/15, Decreto 135/17	2015	Espacios de trabajo temático y de participación efectiva de las víctimas, conformados por las organizaciones de las víctimas y las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas.	Mixto	Distrital	
Mesas Locales de participación efectiva de las víctimas	Decreto 035/15, Decreto 159/15, Decreto 135/17	2015	Espacios de trabajo temático y de participación efectiva de las víctimas, conformados por las organizaciones de las víctimas y las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas.	Mixto	Local	Iniciativa, consulta y concertación.
Comisión Consultiva Distrital de las Comunidades Afrodescendientes	Ley 70/93, Decreto 1371/94, Decreto 2248/95 y Acuerdo 175/05.	1993	Discusión y diagnóstico de los problemas y necesidades de las personas y organizaciones de la comunidad afro en el Distrito.	Mixto	Distrital	Consulta, concertación y fiscalización.

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Consejo Distrital de Culturas de Grupos y Comunidades Étnicas y Campesinas, de Mujeres, Poblaciones y de Sectores Rurales y Sociales	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen las comunidades étnicas campesinas de mujeres y a la población de los sectores rurales y sociales en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, consulta y gestión.
Consejo Distrital de Culturas Indígenas	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen a las culturas indígenas en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, consulta y gestión.
Consejo Distrital de Cultura Palenque de Comunidades Negras	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas de las Comisiones locales sobre los temas de cultura palenquera de las comunidades negras en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, consulta y gestión.
Consejo Distrital de Cultura Raizal	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen a la cultura raizal en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, consulta y gestión.
Consejo Distrital de Cultura de Comunidades Rurales y Campesinas	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen a la cultura de las comunidades rurales y campesinas en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, consulta y gestión.
Consejo Distrital de Cultura de Grupos Étnicos y Sectores Sociales y Etarios	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Formular concertadamente la política cultural para los grupos étnicos y sectores sociales y etarios, y gestionar su inclusión en las políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos de carácter distrital.	Mixto	Distrital y local	Concertación, consulta, gestión y fiscalización.

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Consejo Consultivo del Pueblo Rrom	Decreto 582/11	2011	Seguimiento y evaluación del cumplimiento de la Política Pública Distrital para el grupo étnico Rrom o Gitano en el Distrito Capital.	Mixto	Distrital	Consulta, concertación y fiscalización.
Consejo Consultivo entre la Administración Distrital y el Pueblo Gitano	Decreto 582/11	2011	Instancia consultiva de la Administración Distrital de la Política Pública Distrital Gitana o Rrom.	Mixto	Distrital	
Consejo Distrital Afrocolombiano	Decreto 364 y 486/14 y Acuerdo Local 1/15	2014	Representación, concertación, asesoría y coordinación en torno a la formulación y desarrollo de la Política Pública y las acciones afirmativas para la población afrocolombiana.	Mixto	Distrital y local	Formulación, concertación y consulta.
Consejo Distrital de Comunidades Negras, Afrocolombianas Raizales y Palenqueras	Decreto 248/15	2015	Tiene como objeto la representación, concertación, asesoría y coordinación en torno a la formulación y desarrollo de la Política Pública y las acciones afirmativas para estas comunidades.	Mixto	Distrital y local.	Concertación, consulta y gestión.
Consejo Consultivo y de Concertación para los Pueblos Indígenas	Decreto 612/15	2015	Espacio de diálogo e interlocución permanente entre la Administración Distrital y los Pueblos Indígenas para garantizar el goce efectivo de sus derechos y el mejoramiento de sus condiciones de vida en el marco del principio del Buen Vivir.	Mixto	Distrital	Información, iniciativa, concertación, decisión, gestión y fiscalización.
Consejo Distrital de Juventud	Ley 375/97; Decreto Nacional 089/00; Acuerdo 33/01; Acuerdo 208 y 264/06; Decretos 115, 202 y 352/05, Decreto 482/06, Decreto 191/08, Decreto 687/11	1997	Construir política pública en materia de juventud. Fiscalización de la formulación e implementación de la política pública. Adelantar acciones concertadas entre administración municipal y otras entidades en materia de juventud.	Mixto	Distrital y local	Iniciativa y fiscalización.

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Consejos tutelares de los derechos de los niños y las niñas	Acuerdo 110/03	2003	Formulación y seguimiento de políticas de infancia en la planeación del desarrollo local.	Mixto	Distrital	Iniciativa, concertación y fiscalización.
Consejo Distrital de Cultura de Personas Adultas Mayores	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y Decreto 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen a la cultura de personas adultas mayores en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, consulta y gestión.
Consejo Distrital de Cultura de Jóvenes	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y Decreto 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen a la cultura de jóvenes en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, consulta y gestión.
Consejo Distrital de Sabios	Acuerdo 284/07, Acuerdo 608/15 y Decreto Local 1/16	2007	Ente asesor de las políticas sociales, económicas, laborales, ambientales, educativas, culturales, recreativas, de envejecimiento y vejez, en el ámbito político, de salud, y demás temas de importancia para el desarrollo de la ciudad	Social	Distrital y local	Consulta.
Consejo Consultivo Distrital de Niños, Niñas y Adolescentes	Decreto 121/12	2012	Espacios de participación, análisis y discusión de las temáticas que conciernen a los niños, niñas y adolescentes y que garantizan el ejercicio pleno de sus derechos y libertades.	Mixto	Distrital y local	Consulta.
Comité de Coordinación Distrital de Responsabilidad Penal para Adolescentes	Decreto 420/17 y Resolución 1646/17	2017	Encargado de fortalecer la articulación de las autoridades y entidades del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, a nivel distrital, con el fin de orientar y dar seguimiento a la implementación de acciones desde un enfoque de Justicia Restaurativa en el Distrito Capital.	Mixto		

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Consejo Distrital de Discapacidad	Acuerdo 16/94, Acuerdo 22/99, Acuerdo 137/04; Acuerdo 245/06, Acuerdo 505/12, Acuerdo 586, 603 y 624/15, Decreto 801/95 Decreto 253, 470 y 629/07, Decreto 279/09, Decreto 558/15, Decreto 547/16, Resolución 18/16 y Resolución 027/17	2004	Asesorar la formulación de las políticas específicas de las personas en condición de discapacidad en el Distrito.	Mixto	Distrital	Iniciativa, fiscalización y gestión.
Consejo Local de Discapacidad	Acuerdo 137/04; Acuerdo 249/06; Acuerdo 234/06; Acuerdo 245/06 y Decreto 253/07	2004	Promueve la construcción de la política de discapacidad y vigila que en el plan de desarrollo se incluyan programas y proyectos dirigidos a asegurar los derechos fundamentales de las personas en condición de discapacidad.	Mixto	Local	Concertación y fiscalización.
Consejo Distrital de Cultura de Personas en Condición de Discapacidad	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen a la cultura de las personas en condición de discapacidad en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, consulta y gestión.
Consejos Consultivos de Mujeres	Decreto 403/07, Decreto 224 y 572/14, Decreto 582/15, Resolución 57/08 y Resolución 504/15	2007	Proponer lineamientos y recomendaciones de política pública en materia de Mujer y Géneros a las distintas entidades responsables del desarrollo de la Política Pública de Mujer y Géneros.	Social	Distrital	Iniciativa, concertación y gestión.

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Consejo Distrital de Cultura de Mujeres	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen a la cultura de mujeres en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, consulta y gestión.
Consejo Distrital de Cultura de los Sectores Sociales LGBT	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen a la cultura de sectores sociales LGBT+ en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, consulta y gestión.
Consejo Consultivo de la Política Pública para las Personas de los Sectores LGBTI	Decreto 608/07 y Acuerdo 371/09	2007	Analizar los principales problemas para el reconocimiento, restablecimiento y garantía de los derechos de las personas del sector LGBT del Distrito Capital y formular recomendaciones al respecto al conjunto de la Administración. Proponer lineamientos y recomendaciones de políticas públicas para la garantía de los derechos de las personas del sector LGBT que habitan en el Distrito Capital.	Mixto	Distrital	
Consejo Local LGBTI	Acuerdo Local 2/12, Acuerdo Local 4/16	2012	Analizar los principales problemas para el reconocimiento, restablecimiento y garantía de los derechos de las personas del sector LGBTI de la localidad y formular recomendaciones al respecto al conjunto de la Administración local y Distrital, proponer lineamientos y recomendaciones de políticas públicas para la garantía de los derechos de las personas del sector LGBTI que de la localidad entre otras funciones.	Mixto	Local	
Consejo Local de Seguridad de la Mujer	Acuerdo 526/13, Decreto 527/14 y Acuerdo 584/15	2013	Contribuir en la elaboración de planes específicos de seguridad con enfoque diferencial que permitan incluir la agenda de seguridad de la localidad la violencia contra las mujeres en espacios tanto públicos como privados.	Mixto	Local	Iniciativa y gestión.

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Comité de Defensa Protección y Promoción de Los Derechos Humanos	Acuerdo 4/95 y Decreto 64/04	1995	Analizar los principales problemas de derechos humanos en el Distrito, que afecten a la población y plantear políticas para superarlos. Adecuar campañas de educación a la comunidad sobre todo lo referente a los derechos humanos, la importancia de su defensa, el respeto y el papel de las instituciones gubernamentales para garantía de los mismos.	Mixto	Distrital	
Consejo Local de Paz	Ley 434/98, Acuerdo 17/99 y Decreto 778/00	1998	Asesorar de manera permanente al Gobierno Distrital en materias relacionadas con la paz	Mixto	Local	Iniciativa y fiscalización.
Comité de Desarrollo y Apoyo	Acuerdo 414/09	2009	Promoción de la convivencia pacífica y la resolución pacífica de los conflictos con participación de la mediación, la justicia de paz y en equidad.	Mixto	Distrital y Local	Iniciativa y gestión.
Comité Distrital de Justicia Transicional	Decreto 83/12, Decreto 421/15, Resolución 036/14 y Decreto Nacional 24-60/15	2012	Elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema de Atención y Reparación a las Víctimas.	Mixto	Distrital	Consulta, iniciativa, concertación, decisión, fiscalización, y gestión.
Comité Local de Justicia Transicional	Decreto 421/15 y Decretos locales	2015	Espacios mixtos de coordinación y articulación constituidos por el conjunto de entidades públicas distritales y nacionales en el nivel local, organizaciones privadas y la participación de las víctimas a través de los delegados de las Mesas Locales de Participación Efectiva de Víctimas; ejecutan los planes, programas, proyectos tendientes a la formulación de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia, reparación integral y garantía de no repetición a víctimas del conflicto armado en cada localidad.	Mixto	Local	

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Consejo Distrital de Paz	Acuerdo 17/99, Decreto 778/00, Decreto 140/13 y Decreto 547/16	2013	Asesorar de manera permanente al Gobierno Distrital en materias relacionadas con la paz	Mixto	Distrital	Iniciativa y fiscalización.
Comité de Participación Comunitaria (COPACOS)	Decreto Nacional 1757/94, Decreto Local 13/15 y Resolución 28/16	1994	Planeación y gestión en servicios de salud.	Mixto	Distrital y Local	Consulta, iniciativa, fiscalización, concertación y decisión.
Asociación de Usuarios en Salud	Decreto Nacional 1757/94, 1616/95 y 780/2016	1994	Planeación y gestión en servicios de salud.	Mixto	Distrital	Consulta, iniciativa, fiscalización, concertación y decisión.
Comité de Ética Hospitalaria	Decreto Nacional 1757/94 y 1616/95	1994	Promover programas de promoción y prevención en salud. Proponer medidas que mejores la oportunidad y la calidad técnica y humana de los servicios de salud.	Mixto	Distrital	Información, iniciativa y fiscalización.
Consejo Distrital de Seguridad Social en Salud	Decreto 330 y 812/96, Decreto 566/99, Decreto 112/02, Decreto 212/07, Decreto 547/16 y Decreto 812/17	1996	Definir todo lo relacionado con el Plan Obligatorio de Salud; reglamentar los Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud. Funcionado con el Comité Distrital de Promoción y Prevención de las Enfermedades de Transmisión Sexual y del SIDA mediante el Decreto 547/16	Mixto	Distrital	Concertación, decisión y gestión.
Comité Local de Salud Ocupacional	Decreto Nacional 16/97, Resolución 71/04, Resolución 48/06 y Resolución 16/09	1997	Asesorar a la Administración Distrital y al Comité Nacional de Salud Ocupacional, en la elaboración o implementación del plan nacional de salud ocupacional y el desarrollo de políticas en salud ocupacional. Establecer en la ciudad las acciones, planes y programas de salud ocupacional, con base en el plan nacional de salud ocupacional y conforme a las condiciones de trabajo, salud y desarrollo.	Mixto	Distrital	

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Comité Distrital de Salud Mental	Acuerdo 144/05 y Decreto 547/16	2005	Asesorar la formulación de las políticas en prevención, cuidados médicos y psicológicos, rehabilitación, educación, orientación, en salud mental; de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. Concertar las políticas generales de salud mental para que se armonicen con el Plan de Desarrollo.	Mixto	Distrital	
Junta Asesora Comunitaria en Salud	Decreto 475/2016	2016	Fortalecer la participación activa comunitaria en salud en las Unidades de Servicios de Salud, con el fin de asesorar, apoyar y mejorar la calidad y oportunidad en la prestación de los servicios.	Mixto	Distrital	Información, iniciativa y gestión.
Unidades Locales de Desarrollo Rural	Decreto 327/07, Decreto 234/08 y Decreto 42/10	2007	Coordinación, planeación, concertación, seguimiento y control de la Política Pública de Ruralidad que se adopta mediante el Decreto 327 de 2007. De igual manera, podrá crear los organismos de asesoría y apoyo que consideren conveniente y factibles.	Mixto	Local	
Consejo Consultivo de Desarrollo Rural	Decreto 327/07, Decreto 234/08 y Decreto 42/10	2007	Asesorar a la Administración Distrital en la aplicación de la Política Pública Distrital de Ruralidad. Proponer y recomendar esquemas de cooperación, coordinación y concertación con los municipios de la región Bogotá-Cundinamarca, Región- Capital y de la región central para el cumplimiento de la Política de Ruralidad.			
Consejo Distrital de Cultura	Decreto 462/94; Ley 397/97; Decreto Nacional 2212/00 y Decreto 221/02	1994	Definición de políticas culturales y control del gasto público.	Mixto	Distrital	Concertación, fiscalización y gestión.
Consejo Local de Cultura	Ley 397/97; Decreto Nacional 2212/00 y Decreto 221/02	1997	Definición de políticas locales; hacer veeduría al cumplimiento de programas y proyectos.	Mixto	Local	Iniciativa, concertación y fiscalización.

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Comité de Exaltación y Preservación de Valores, Símbolos, Manifestaciones Culturales Autóctonas Colombianas	Ley 580/2000 y Acuerdo 36/01	2001	Responsables de la programación, coordinación y ejecución de todos los eventos que pretendan la exaltación de valores, símbolos y manifestaciones culturales autóctonas colombianas que se realicen durante el periodo ejecutivo.	Mixto		
Comité Distrital del Espacio Público	Decreto 28/02 y Decreto 554/15	2002	Asesorar a la Administración Distrital en la definición de los fundamentos teóricos, técnicos y artísticos para garantizar la pertinencia y calidad de las intervenciones mediante expresiones artísticas en el espacio público, tales como murales, esculturas, fuentes, entre otras. Emitir concepto sobre la pertinencia, calidad y ubicación de la propuesta de expresión artística presentada por el solicitante de la licencia de intervención y ocupación del espacio público.	Mixto	Distrital	
Consejo Distrital de Asuntos Locales en Arte, Cultura y Patrimonio	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Formular concertadamente lineamientos de política en los campos del arte, la cultura y el patrimonio local y territorial, y gestionar su inclusión en las políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos de carácter distrital.	Mixto	Distrital y local	Concertación, consulta y gestión.
Consejo Distrital de Casas de la Cultura	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Escenario destinado al encuentro, deliberación, participación y concertación de las políticas, planes y programas públicos y privados y las respectivas líneas estratégicas de inversión para el desarrollo de las Casas de la Cultura en todas sus dimensiones y procesos.	Mixto	Distrital y local	Concertación, consulta y gestión.
Consejo Distrital de Equipamientos y Paisajes Culturales	Decreto 627/07, Decreto 455/09, Decreto 070/17 y 480/18	2007	Formular lineamientos para la participación social en la construcción de los nodos y áreas nodales. Formular estrategias de participación social efectiva en la planificación y gestión del Subsistema.	Mixto	Distrital y local	Concertación, consulta y gestión.

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Mesa Cultural de Instituciones Educativas y Centros de Investigación	Decreto 627/07, Decreto 455/09, Decreto 070/17 y 480/19	2007	Escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y coordinación de las agendas de los sectores que las conforman y que desarrollan procesos en las dimensiones de los campos del arte, la cultura y el patrimonio, en las cuales participan los agentes culturales, los organismos, organizaciones e instancias públicas y privadas	Mixto	Distrital	
Mesa de Organizaciones Culturales No Gubernamentales	Decreto 627/07, Decreto 455/09, Decreto 070/17 y 480/20	2007	Escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y coordinación de las agendas de los sectores que las conforman y que desarrollan procesos en las dimensiones de los campos del arte, la cultura y el patrimonio, en las cuales participan los agentes culturales, los organismos, organizaciones e instancias públicas y privadas	Mixto	Distrital	
Mesa Cultural Artesanal	Decreto 627/07, Decreto 455/09, Decreto 070/17 y 480/21	2007	Encuentro, deliberación, participación y coordinación de las agendas de los sectores que las conforman y que desarrollan procesos en las dimensiones de los campos del arte, la cultura y el patrimonio, en las cuales participan los agentes culturales, los organismos, organizaciones e instancias públicas y privadas	Mixto	Distrital	
Mesa Cultural de Museos	Decreto 627/07, Decreto 455/09, Decreto 070/17 y 480/22	2007	Escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y coordinación de las agendas de los sectores que las conforman y que desarrollan procesos en las dimensiones de los campos del arte, la cultura y el patrimonio, en las cuales participan los agentes culturales, los organismos, organizaciones e instancias públicas y privadas	Mixto	Distrital	
Consejo Local de Deporte y Recreación	Acuerdo Local 6/09	2009	Colabora en la definición del fomento del deporte y la recreación en la localidad.		Local	Iniciativa y gestión.

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Consejo Distrital de Patrimonio Cultural	Decreto 455/09, Decreto 070/17 y 480/18	2009	Asesorar al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural en el diseño y ejecución de planes para la formación, investigación, valoración, memoria, protección, salvaguardia, divulgación y apropiación del patrimonio cultural			
Consejo Distrital de Música	Decreto 455/09, Decreto 070/17, 480/15 y Resolución 317/14	2009	Escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y concertación de las políticas, planes y programas públicos y privados y las respectivas líneas estratégicas de inversión para el desarrollo de cada una de las áreas artísticas del Distrito Capital, en todas sus dimensiones y procesos.	Mixto	Distrital y Local	
Consejo Distrital de Danza	Decreto 455/09, Decreto 070/17, 480/15 y Resolución 317/14	2009	Idem	Mixto	Distrital y Local	
Consejo Distrital de Arte Dramático	Decreto 455/09, Decreto 070/17, 480/15 y Resolución 317/14	2009	Idem	Mixto	Distrital y Local	
Consejo Distrital de Artes Plásticas y Visuales	Decreto 455/09, Decreto 070/17, 480/15 y Resolución 317/14	2009	Idem	Mixto	Distrital y Local	
Consejo Distrital de Artes Audiovisuales	Decreto 455/09, Decreto 070/17, 480/15 y Resolución 317/14	2009	Idem	Mixto	Distrital y Local	

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Consejo Distrital de Literatura	Decreto 455/09, Decreto 070/17, 480/15 y Resolución 317/14	2009	Idem	Mixto	Distrital y Local	
Consejos Locales de Arte, Cultura y Patrimonio	Decreto 455/09, Decreto 070/17, 480/15 y Resolución 317/14	2009	Escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y concertación de las políticas, planes y programas públicos y privados y las respectivas líneas estratégicas de inversión en los campos del arte, la cultura y el patrimonio, para fortalecer la dimensión cultural como eje del desarrollo territorial de las localidades; en el cual participan los agentes culturales, los organismos, organizaciones e instancias públicas y privadas locales.	Mixto	Local	
Comité Distrital de la Contribución Parafiscal de los Espectáculos Públicos de las Artes Escénicas	Decreto 343/13 y Decreto 423/14	2013	Asesorar a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte en los lineamientos para la administración y la asignación de los recursos. Recomendar a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, los criterios para priorizar los tipos de proyecto y los porcentajes en la asignación de recursos para los proyectos de infraestructura de los escenarios públicos, privados o mixtos, según sea el caso.	Mixto	Distrital	
Comité para la Práctica Responsable del Graffiti	Decreto Distrital 529/15	2015	Espacio de participación del Sistema de Arte, Cultura y Patrimonio, en el cual se deliberará, coordinará, concertará, articulará y promoverá acciones y estrategias para la práctica responsable del graffiti.	Mixto	Distrital	
Comité Distrital de la Fiesta de Bogotá	Decreto Distrital 160/15	2015	Planear, organizar y ejecutar todos y cada una de las actividades necesarias para el desarrollo de la Fiesta de Bogotá D.C.	Mixto	Distrital	

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Comité de Seguimiento a la medida de restricción de circulación para los vehículos de transporte público colectivo e individual	Decreto 621/01, Resolución 54, 540 y Resolución 547/01	2001	Entrega de un informe semanal con las recomendaciones sobre el primer ciclo de vigencia de la medida de restricción vehicular. El informe deberá contener la relación de las empresas a que hace referencia el artículo sexto del Decreto 660 de 2001.	Mixto	Distrital	
Comités de Desarrollo y Control Social de usuarios del servicio público de transporte terrestre automotor masivo, colectivo e individual de pasajeros	Decreto 239/06, Decreto 86/12 y Resolución 446/15	2006	Organización de carácter cívico y comunitario, en la que un grupo de ciudadanos, en calidad de voceros, ejercen el control social y la vigilancia sobre las empresas que prestan el servicio público de transporte terrestre automotor masivo, colectivo e individual de pasajeros en el Distrito Capital.	Social	Distrital	
Comisión Local de Movilidad	Decreto Local 018/17	2017	Apoyar el fomento de la participación local, fortalecer escenarios que viabilicen la integración entre entidades públicas y privadas, organizaciones e instituciones a fin de posibilitar el derecho a la movilidad y mejorar la calidad de vida.	Mixto	Local	
Núcleos de Participación Ciudadana	Decreto Distrital 190/04 (numeral 2, art. 59)	2004	Proponen a la alcaldía local iniciativas ciudadanas relacionadas con la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo, Plan de Desarrollo Local y Decreto Reglamentario de la UPZ.	Social	Distrital y local	Iniciativa, concertación y gestión.

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Consejo Distrital de Participación Ciudadana	Decreto 448/07 y Ley 1757/15	2007	Se encargan, junto con las autoridades competentes, de la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en sus territorios, así como de la articulación con el Consejo Nacional de Participación.	Mixto	Distrital	
Espacio Cívico Distrital de Participación	Decreto 448/07	2007	Escenario autónomo de convergencia de instancias, organizaciones sociales y comunitarias y redes, asociaciones, alianzas - temporales y permanentes, encargado de articular a la sociedad civil para proponer estrategias y metodologías para la deliberación, concertación, evaluación, seguimiento y control social a la política pública que en materia de participación se formulen y ejecuten en el Distrito Capital.	Social	Local	
Consejo Consultivo Distrital de Participación Ciudadana	Decreto 621/18	2018	Ente asesor del Gobierno Distrital en materias vinculadas con la participación ciudadana, especialmente en lo relacionado con el marco jurídico y el diseño de las políticas públicas.	Mixto	Distrital	
Comité de Seguridad y Convivencia de Bogotá -CSC-	Decreto 309/02	2002	Organismo de consulta, coordinación, seguimiento y apoyo a la ejecución del programa de convivencia y seguridad.			
Consejo Local de Seguridad	Decreto Nacional 2170/04, Decreto 665/00 (artículo 1) y Decreto 64/06	2004	Diseñar el Plan de Seguridad anual para la localidad.		Local	Iniciativa, fiscalización y gestión.
Juntas Zonales de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Acuerdo 321/08 y Acuerdo 233/06	2008	Analiza los temas que afecten la seguridad y la convivencia ciudadana, trasladar a la autoridad competente la información recibida y promover la participación del sector privado en la Red de Apoyo y Solidaridad Ciudadana		Local	Iniciativa, fiscalización, concertación y gestión.

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Comité Distrital de integración y desarrollo de la comunidad	Decreto 0646/92	1992	Planificar el desarrollo de las políticas oficiales y proponer mecanismos que conduzcan a la adecuada ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario.		Distrital	Iniciativa, fiscalización, concertación y gestión.
Consejo de Política Social	Decreto 679/01, Decreto 93/04, Decreto 250/05, Decreto 460/08, Decreto 520/11, Decreto 560/15, Resolución 68/04, Resolución 460/08 y Resolución 756/17	2001	Definir los lineamientos y prioridades en materia de política social del Distrito Capital, articulando lo dispuesto en los planes distrital y nacional de desarrollo. Aprobar los planes de acción de las distintas entidades que conforman el Consejo de Política Social, a través de los cuales se de cumplimiento a la política social. Garantizar la articulación de las decisiones tomadas en materia de actuación administrativa con la asignación de recursos financieros,	Mixto	Distrital y local	
Comité Local de Política Social (CLOPS)	Decreto 093/04; Decreto 023/05 y Resolución 068 y 088/04	2004	Canalización, análisis y recomendaciones de las demandas sociales locales.		Local	Consulta e iniciativa.
Comité Distrital de Diálogo y Concertación Laboral	Ley 1753/15 y Decreto 137/04	2004	Analizar y estudiar los temas laborales que tengan relación con los servidores públicos del Distrito Capital y que sean sometidos a su consideración. Formular recomendaciones al Gobierno Distrital respecto de la implementación de los planes, proyectos y programas de la Administración Distrital en materia laboral. Los acuerdos que se concreten serán desarrollados por el Gobierno Distrital dentro del ámbito de sus competencias y por las organizaciones sindicales.	Mixto	Distrital	
Comité Distrital de Lucha Contra la Corrupción	Acuerdo 202/05	2005	Elaborar un diagnóstico de la corrupción en el Distrito identificando causas, niveles, tipos y costos. Elaborar un Programa Integral de Lucha Contra la Corrupción. Diseñar e implementar estrategias y acciones de prevención, sanción y erradicación de la corrupción.	Mixto	Distrital	

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Gobierno Escolar	Ley 115/94; Decretos 1860/94 y 1286/05	1994	Adopción y verificación del reglamento escolar y organización de actividades sociales, deportivas, culturales, artísticas y comunitarias, la conformación de organizaciones juveniles y demás acciones que redunden en la práctica de la participación democrática en la vida escolar.	Mixto	Distrital y local	Información, consulta, iniciativa, fiscalización, decisión y gestión.
Personeros Estudiantiles	Ley 115/94	1994	Promover el cumplimiento de los derechos y deberes de los estudiantes como miembros de la comunidad educativa.	Mixto	Local	Consulta e iniciativa.
Consejo Consultivo Distrital de Política Educativa	Ley 115/94	1994	Se pronuncia sobre la pertinencia de la viabilidad de los planes sectoriales de educación y recomienda acciones para su desarrollo.	Mixto	Distrital y local	Iniciativa, concertación y gestión
Foros educativos locales	Decreto 590/95, Decreto 435/96, Decreto 372/01 y Decreto 273/08	1995	Constituirse en espacio de participación ciudadana en los procesos de elaboración de políticas y objetivos del sector educativo y contribuir a la construcción de las comunidades educativas, con el propósito que la educación sea entendida como un proyecto cultural que les pertenece y es responsabilidad de la sociedad civil en su conjunto.	Social	Local	
Comité de Capacitación de Docentes	Decreto 132 y 244/96, Decreto 884/01 y Decreto 83/10	1996	Definir políticas de actualización y especialización de docentes e investigación para el mejoramiento de la calidad de la educación en el Distrito Capital. Asesorar a la Secretaría de Educación en la elaboración del plan y en la organización de la actualización y especialización de docentes y de la investigación en el Distrito Capital.	Mixto	Distrital	

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Mesa de Padres y Madres de Familia	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	
Mesa de Rectores (as) de Colegios Oficiales	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	
Mesa de Coordinadores	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	
Mesa de Rectores (as) de Colegios Privados	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	
Mesa de Estudiantes	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Mesa de maestros y maestras	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	
Mesa de empresarios y/o sector productivo	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	
Mesa de Egresados	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	
Mesa de administrativos	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	
Mesa de orientadores	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	
Consejo Distrital de Fomento de la Lectura y la Escritura	Acuerdo 547 y 644/16	2016	Órgano consultivo de la Administración Distrital y de la Red Distrital de Bibliotecas Públicas de Bogotá D.C. - «Biblored», para el diseño de políticas de lectura y escritura	Mixto	Distrital	

DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARÁCTER	ESCALA	ALCANCE
Mesa de Trabajo de la Política Pública Distrital de Comunicación Comunitaria	Acuerdo 292/07, Decreto 149 y 150/08	2007	Proponer lineamientos de la política pública de comunicación comunitaria, para que sean adoptados por el Alcalde o Alcaldesa Mayor. Concertar interinstitucionalmente las políticas públicas de comunicación comunitaria distrital.	Mixto	Distrital	
Comité Distrital de Competitividad Turística	Decreto 327/08, Resolución 185/09 y Resolución 635/15	2008	Articular la actuación de las instituciones públicas y privadas y convocar la correspondencia de los sectores de la sociedad relacionados con el desarrollo de la industria turística. Promover la articulación e integración de los sectores públicos y privados relacionados con la gestión turística del destino.	Mixto	Distrital y local	
Consejo Local de Productividad, Competitividad y Desarrollo Económico	Acuerdo Local 36/11	2011	Escenario destinado al encuentro, la deliberación, el ejercicio del derecho a la participación y la elaboración de procesos de concertación con la administración local sobre la aplicación de la política pública de productividad, competitividad y desarrollo económico y su relación con las asignaciones presupuestales.	Mixto	Local	
Comité Distrital de Libertad Religiosa	Acuerdo 586/17	2017	Instancia de participación ciudadana del gobierno distrital, para la promoción, articulación, seguimiento, y evaluación de las políticas, estrategias, planes y programas en materia de libertad religiosa, de cultos y conciencia en el Distrito Capital, garantizando los derechos de quienes ejercen dichas libertades en el marco de la Constitución Política de Colombia y la Ley 133 de 1994.	Mixto	Distrital	
Consejo Distrital de Protección al Consumidor	Acuerdo 620/15	2015	Responsable de asesorar, articular y promover la implementación y desarrollo de las políticas relativas a la promoción y protección de los derechos de los consumidores.	Mixto	Distrital y local	

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CALI. ESPACIOS DERIVADOS DE NORMAS NACIONALES

NORMA NACIONAL	NORMAL LOCAL	TIPO DE INSTANCIA LOCAL QUE REGLAMENTA
Ley 49 de 1983		Comité Municipal de Deportes.
Decreto 2391 de 1989		Organizaciones Populares de vivienda
Decreto 1416 de 1990		Ligas de usuarios y veedurías en salud
Ley 70 de 1993		Consejo comunitario de comunidades negras playa renaciente (Navarro)
Ley 80 de 1993		Veedurías ciudadanas
Ley 101 de 1993	Acuerdo 098 de 2002 Decreto 439 de 2004	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
Ley 100 de 1993		Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud
Ley 134 de 1994		Consejo Municipal de Política Social COMPOS
Ley 136 de 1994		Juntas Administradoras Locales
Ley 60 de 1994		Consejo Municipal de Desarrollo Rural
Ley 142 de 1994	Decreto 516 de 2016	Mesa de concertación Rural
Ley 152 de 1994	Acuerdo 01 de 1995 Decreto Extraordinario 0203 de 2001	Consejo Municipal de Planeación
Ley 181 de 1995		Consejo Municipal de Deportes
Decreto 1757 de 1994	Acuerdo 0057 de 1997 Decreto 237 de 1997 Decreto 0866 de 2001	Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud
Decreto 1745 de 1995 (Reglamentario Cap. II Ley 70 de 1993)		Consejo comunitario de comunidades negras playa renaciente (Navarro)
Ley 388 de 1997	Decreto 1285 de 1998	Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial
Ley 397 de 1997		Consejo Municipal de Cultura
Ley 489 de 1998		Diálogos Públicos Territoriales y audiencias de rendición de cuentas

NORMA NACIONAL	NORMAL LOCAL	TIPO DE INSTANCIA LOCAL QUE REGLAMENTA
Ley 434 de 1998	Acuerdo 014 de 1998 Acuerdo 0409 de 2016	Consejo Municipal de Paz
Decreto 2517 de 1999	Decreto 516 de 2016	Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domicilia- rios de Acueducto y Alcantarillado
Ley 715 de 2001		Mesas de Participación Social en Salud
Ley 732 de 2002		Comité Permanente de Estratificación
Ley 743 de 2002		Juntas de Acción Comunal
Ley 850 de 2003		Equipos Locales de Seguimiento Casas de Llano Verde de Cali
Decreto 2350 de 2003 (Reglamentario ley 743 de 2002)		Juntas de Acción Comunal
Ley 985 de 2005	Decreto 135 de 2010	Comité Interinstitucional de Lucha Contra La Trata de Personas
Ley 1145 de 2007	Decreto 57 de 2013	Comité Municipal de Discapacidad
COMPES 3550 de 2007		Mesa central de concertación de la política pública para la población Afrodescendiente del Municipio de Santiago de Cali.
COMPES 3550 de 2008		COTSA Municipal - Consejo Territorial de Salud Ambiental
Decreto 890 de 2008 (Reglamentario ley 743 de 2002)		Juntas de Acción Comunal
Ley 1185 de 2008		Consejo de Patrimonio Cultural Municipal
Ley 1438 del 2011	Decreto 0547 de 2013	Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud
Ley 1438 de 2011	Resolución 1841 de 2013; por la cual se adopta el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021	Mesas de Participación Social en Salud en las Comunas 2, 4, 5, 6, 7, 11, 14, y 16.
Ley 1151 de 2012	Decreto 0662 de 2004 Decreto 1127 de 2015	Consejo Consultivo de Cultura Ciudadana
Ley 1523 de 2012		Programas de conocimiento en Prevención, Atención y Manejo de Emer- gencias y Desastres
Ley 1757 de 2015	Decreto 0275 de 2016	Consejo Municipal de Participación (pendiente reestructuración)
Decreto 1216 de 2016 (Modifica el Decreto 1081 de 2015)	Decreto 0063 de 2017	Comité Municipal de Derechos Humanos.

ESPACIOS CREADOS MEDIANTE NORMAS LOCALES

NORMA LOCAL (DECRETO O ACUERDO)	INSTANCIA
Decreto 0566 de 2016	Consejo Ambiental Comunitario Municipal (CACM), Comités Ambientales Comunitarios y Comisión Ambiental Territorial
Decreto 0022 de 2007	Comités de Planeación Territorial de Comunas y Corregimientos
Resoluciones anuales	Comité Conceptual para: Encuentro Nacional e Internacional de Danzas Folclóricas Mercedes Montaña Festival de Música del Pacífico Petronio Álvarez Festival Internacional de Poesía de Cali Festival Internacional de Teatro de Cali Festival Internacional de Cine de Cali
Decreto 0210 de 2010 Decreto 0189 de 2013	Grupos de Auditorias Visibles en la Administración Central Municipal
Decreto 701 de 2014 Decreto 309 de 2017	Comité Interinstitucional de Participación Ciudadana
Decreto 1676 de 1997 Acuerdo municipal 0292 de 2012 Decreto 0889 de 2017	Mesa Municipal de Mujeres Comunas y Corregimientos
Decreto 380 de 2006	Mesa de Concertación Indígena
Decreto 84 de 2013	Comité Municipal Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual
Decreto 72 de 2009	Mesa Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Decreto 2063 de 1997	Comité de Asentamientos Humanos de Desarrollo

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO DE BARRANQUILLA

DEPENDENCIA	INSTANCIA DE PARTICIPACIÓN	LEY NACIONAL	RECLAMACIÓN MUNICIPAL	CLASIFICACIÓN ESPACIO	ALCANCE
Secretaría de Educación	• Gobiernos Escolares	Sí (art. 142, Ley 115 de 1994 y art. 19, Decreto 1860 de 1994)		Sectorial	Consultivo
	Consejos de Participación Comunitaria en Salud		Decreto 1757 de 1994	Sectorial	Consultivo
	Asociación de usuarios de IPS y EPS		Decreto 1757 de 1994	Sectorial	Consultivo
	Comité de Participación Comunitaria (Copaco)	Sí (art. 7 del decreto 1757 de 1994) Decreto 780 de 2016 la Resolución 2963 de 2017		Sectorial	Consultivo
Secretaría de Salud	Consejo Distrital de Seguridad Social en Salud	Artículo 175 de la ley 100 de 1993 Acuerdo No 25. 1997 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud	El Acuerdo No 57 de 1997	Sectorial	Consultivo
	Comités de Vigilancia Epidemiológica Comunitario (Covecom)	Lineamientos de vigilancia y control en salud pública 2012 Instituto Nacional de Salud		Sectorial	Consultivo
	Comité Local de Discapacidad	Acuerdo No. 005 de 2005 Decreto 0913 de 24 de septiembre de 2009, Decreto o. 0958 de 2009	Acuerdo Distrital 035 de 2013	Poblacional y Territorial	Consultivo

DEPENDENCIA	INSTANCIA DE PARTICIPACIÓN	LEY NACIONAL	RECLAMANTACIÓN MUNICIPAL	CLASIFICACIÓN ESPACIO	ALCANCE
Secretaría de Planeación	Comité de Ética Hospitalaria	Resolución 13437 de 1991 "Por la cual se constituyen los comités de Ética Hospitalaria y se adoptan el Decálogo de los Derechos de los Pacientes"	Decreto 1757 de 1994	Sectorial Salud	Consultivo
	Consejo Territorial de Planeación	Art. 340 C.P.; art. 34 Ley 152 de 1994	Acuerdo 008 de 1995, Decreto 0297 de 2016	Sectorial	Consultivo
	Consejo Consultivo de Ordenamiento	Ley 388 de 1997		Sectorial	Consultivo
	Comité Técnico del Sisbén		Decreto No.1043 de diciembre 2011	Sectorial	Consultivo
Secretaría de Gobierno	Consejo de Política Social	Art. 13, decreto 1137 de 29 de junio de 1999) y la Ley 575 de 2000 Ley 1098 de 2006	Decreto 0796 de 2014	Sectorial	Consultivo
	-Comité de Desarrollo de los Servicios Públicos Domiciliarios	Art. 10 de la Ley 689 de 2000	Decreto 1429 DE 1995	Sectorial	Consultivo
	Consejo Distrital de Gestión del Riesgo	Ley 1523 de 2012	Decreto 0678 de 2012	Sectorial	Consultivo
	Consejo Distrital de Participación Ciudadana	Ley 1757 de 2015	Decreto Distrital 0619 de 2016	Sectorial	Consultivo
Secretaría de Gobierno	Comité Distrital de Justicia Transicional	Ley 1448 de 2011, De Víctimas y Restitución de Tierras, artículo 173		Poblacional	Consultivo
	Mesa de Participación de Víctimas	No (LEY 1448 de 2011 Decreto 4800 de 2011)		Poblacional	Consultivo
	Consejos de Convivencia Ciudadana		Acuerdo No. 010 del 2 de octubre de 2009 Manual De Convivencia	Territorial	Consultivo

DEPENDENCIA	INSTANCIA DE PARTICIPACIÓN	LEY NACIONAL	RECLAMANTACIÓN MUNICIPAL	CLASIFICACIÓN ESPACIO	ALCANCE
Secretaría de Cultura	Consejo Distrital de Áreas Artísticas y Culturales	Ley 397 de 1997	Decreto 1586 de 1998 y Decreto 139 de 2003 Decreto 0817 del 18 de julio de 2011	Sectorial	Consultivo
	Consejo Distrital de Patrimonio	Art. 4, Ley 1185 de 2008 Reglamentado por decreto 1313 de 2008	Decreto 0918 de 2008 Decreto 1099 de 2012	Sectorial	Consultivo
	Consejo Distrital de Cultura	Sí (art. 60 Ley 397 de 1997)	Decreto 1586 de 1998 y Decreto 0817 del 18 de julio de 2011	Sectorial	Consultivo Iniciativa, concertación fiscalización.
	Asambleas Locales de Cultura	Ley 397 de 1997	Decreto 1586 de 1998 y Decreto 0817 del 18 de julio de 2011	Territorial	Consultivo
Secretaría de Gestión Social	Comisión de Coordinación y Articulación		Decreto 0817 del 18 de julio de 2011	Sectorial Cultura	Consultivo Fiscalización
	Plataforma de las Juventudes	Ley 1885 de 2018 Ley 1622 de 2013		Poblacional	Consultivos, iniciativa, concertación fiscalización
	Consejo Local de Mujeres		Decreto No.0460 de mayo 29 de 2009	Poblacional	Consultivo
	Consejo Distrital de Juventud	Ley 1885 de 2018 Ley de Ciudadanía Juvenil 1622 abril 2013	Decreto No.0879 de 2012 Acuerdo 0020 de 2015	Poblacional	Consultivo



BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (2008). El Modelo de Estado de Álvaro Uribe. Bogotá. Recuperado de http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_305.pdf?view=1
- Aguilar, Fernando (comp.) (1991). *Intereses individuales y acción colectiva*. Madrid: Ediciones Pablo Iglesias.
- Aguilar, Luis F. (2006). “*Gobernanza y Gestión Pública*”. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Alcaldía de Medellín y Corporación Región (2010). *Formación Ciudadana desde la administración local. Sistematización de cinco iniciativas gubernamentales desarrolladas entre el 2000 al 2009*. Medellín.
- Alcaldía de Medellín e Instituto Popular de Capacitaciones (IPC) (2013). *Sistematización de experiencias de participación ciudadana*. Medellín.
- Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto (2016). *Documento Conpes 3867. Estrategia de Preparación Institucional para la paz y el posconflicto*. Bogotá.
- Álvarez, Lucía (2019). *(Re)pensar la ciudadanía en el siglo XXI*. México: Ceich-UNAM.
- Annunziata, Rocío (2012). ¿Hacia un nuevo modelo de lazo representativo? La representación de proximidad en las campañas electorales de 2009 y 2011 en Argentina. En: I. Cheresky y R. Annunziata (comp.), *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina* (pp. 45-97). Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Archila, M., García M. C., Restrepo A. M. y Parra, L. (2014). *Luchas sociales en Colombia en 2013*. Bogotá: Cinep, Programa por la paz.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.

- Arocena, José (2001). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Universidad Católica y Taurus.
- Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henri y Sintomer, Ives (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative. Recherches*. París: La Découverte.
- Ballón, Eduardo (2019). *Buenas prácticas de ONG en materia de fortalecimiento institucional y programático*. Lima. (Mimeo).
- Banco de la República (2017). *Actividad económica, mercado laboral y cuentas financieras*. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/actividad-economica-mercado-laboral-y-cuentas-financieras>
- Bauman, Zygmunt (2013). *La cultura en el mundo de la modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2017). *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2017. Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial*. Washington. Recuperado de <file:///C:/Users/Foro2/Downloads/Informe-macroecon%C3%B3mico-de-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-2017-Caminos-para-crecer-en-un-nuevo-mundo-comercial.pdf>
- Bijker, Wiebe (2010). How is technology made? That is the question! *Cambridge Journal of Economics*, 34(1), 63-76.
- Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bohman, James (1996). *Public deliberation: Pluralism, complexity, and democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Borda, Sandra (2012). La administración de Álvaro Uribe y su política exterior en materia de derechos humanos: de la negación a la contención estratégica. *Análisis Político*, 25(75), 111-137. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43509/44800>
- Bresser, Luis C. y Cunill, Nuria (eds.) (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós-CLAD.
- Caicedo, Juan (2016). “¿Ésta es la paz de Santos?”: el partido Centro Democrático y su construcción de significados alrededor de las negociaciones de paz. *Revista CS*, 9, 15-37. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n19/n19a02.pdf>
- CAJAR (2008). Recopilación de las investigaciones en contra de congresistas y ex congresistas con nexos con el paramilitarismo. Anexo I. Recuperado de: https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/anexo1_seguimiento.pdf

- Canto, Manuel (2017). De nuevo la sociedad civil. En L. Álvarez, *Pueblo, ciudadanía y sociedad civil: aportes para un debate*. México: CEIICH-UNAM y Siglo XXI Editores.
- Caracol Radio (2014). "En 2014 creció la protesta social en el país: CUT". Bogotá. Recuperado de http://caracol.com.co/radio/2015/04/30/nacional/1430410080_742162.html
- Cárdenas, Ernesto y Villa, Édgar (2015). La política de seguridad democrática y las ejecuciones extrajudiciales. *Universitas Económica*. Recuperado de https://cea.javeriana.edu.co/documents/153049/2786252/Vol.12_10_2012.pdf/4ec79170-3aae-4d4c-abe8-e4f2bf5db174
- Carvajal L., Yulieth (2018). *Trayectorias e hitos de la participación ciudadana en Medellín 2002-2017*. Medellín. (Mimeo).
- Castells, Manuel (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. (3 tomos). Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel (2012). *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel (2017). *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Madrid: Alianza Editorial.
- CEDAE (2015). *Análisis y perspectivas de la nueva ley estatutaria de participación ciudadana*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil, CEDAE, Gloria Gallego Sigma Dos.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2015). *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2015*. Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2017). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42651/114/S1701283_es.pdf
- Cheresky, Isidoro (comp.) (2011). *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, Prometeo Libros.
- Cheresky, Isidoro (2016) *¿Qué democracia en América Latina?* Buenos Aires: Clacso, Prometeo Libros.
- Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) (2016). *Tendencias de la movilización social en municipios críticos para el posconflicto*. Colección Documentos Ocasionales. Bogotá. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20160930043501/Doc.Ocasional80.MovilizacionPosconflicto.pdf>
- Colombo, Clelia (2016). Innovación democrática y TIC. ¿Hacia una democracia participativa? *Revista Derecho y Política*, 3, 28-40.

- Concejo de Medellín (2006). *Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil 2007-2015*. Medellín.
- Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos (2017). *Situación de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario en Colombia 2013-2017. Informe conjunto de organizaciones de Derechos Humanos colombianas para el examen periódico universal de Colombia*.
- Corporación Viva la Ciudadanía (2014). *Impacto sociocultural y político de la formación ciudadana, la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en la ciudadanía de Medellín*. Medellín.
- Correa Ramírez, Jhon Jaime y López García, Edwin Mauricio (2018). “El espejismo del ‘departamento piloto’ y el ‘centralismo asfixiante’ de Pereira. Descentralización en Risaralda, 1965-1985”. *Historia y Espacio*, 14(50), 119-142. Recuperado de: [file:///C:/Users/Foro2/Downloads/6441-Texto%20del%20art%C3%ADculo-19491-1-10-20180906%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Foro2/Downloads/6441-Texto%20del%20art%C3%ADculo-19491-1-10-20180906%20(1).pdf)
- Coutinho, M. J. V. (2000). Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico conceitual. *Revista do serviço Público*. 51(3), pp. 41-73.
- Cunill, Nuria (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Dagnino, Evelina (2006). Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando? En E. Isunza y A. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social* (pp. 223-244). México: Ciesas y Universidad Veracruzana.
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (eds.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert A. (1956). *A preface to democratic theory*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (29 de abril de 2011). Principales indicadores del mercado laboral departamentos 2010. *Boletín de prensa*. Bogotá. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Boletin_dep_10.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2013). *Pobreza monetaria y multidimensional*. Bogotá. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-2013>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2014). *Indicadores Económicos*. Bogotá
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2016). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2016*. Boletín técnico. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2016>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2017). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia*. Boletín técnico. Bogotá. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_16.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2018). *Índice de Pobreza Multidimensional 2018. Calidad de Vida 2018*. Presentación oficial. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/pt_rueda_de_prensa_18.pdf
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAPF) (2016). *Protocolo de intervención integral de la Función Pública en las políticas relación Estado – Ciudadano*. Bogotá: Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano (PTSC).
- Defensoría del Pueblo (2005). *Experiencias: Planeación y presupuestos participativos*. Bogotá: Defensoría del Pueblo y Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional ASDI.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1995). *Documento CONPES 2779. Promoción de la participación de la sociedad civil: del derecho a participar a la participación efectiva*. Bogotá. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2779.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2002). *Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. El Salto Social*. Bogotá. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Samper_fundamentos_plan.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2004). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007). *Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá. Recuperado de <https://>

www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. Bogotá. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un Nuevo País: Paz, Equidad, Educación*. Bogotá. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/LEY%201753%20DEL%2009%20DE%20JUNIO%20DE%202015.pdf>

El País (24 de julio de 2018). Las peleas de Uribe con la Corte Suprema de Justicia vienen de tiempo atrás. Edición digital. Recuperado de <https://www.elpais.com.co/politica/las-peleas-de-uribe-con-la-corte-suprema-de-justicia-vienen-de-tiempo-atras.html>

El Espectador (12 de mayo de 2015). *Grave no es que se reúnan con Timochenko y Gabino en Cuba, grave es lo que hacen en Colombia: Uribe*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/grave-no-se-reunan-timochenko-y-gabino-cuba-grave-hacen-articulo-560077>

El Espectador (28 de enero de 2016). “Las desigualdades en Colombia es una de las más altas del mundo”: Piketty. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/economia/desigualdad-colombia-una-de-mas-altas-del-mundo-piketty-articulo-613284>

El Espectador (15 de septiembre de 2018). *La historia de un país chuzado*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/un-pais-chuzado-articulo-812376>

El Tiempo (10 de julio de 2002). *Hay una campaña de deslegitimación: Corte*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1321636>

El Tiempo (8 de abril de 2008). Escándalo de la ‘parapolítica’ completó 51 congresistas presos y 29 involucrados. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4085772>

Escobar, Arturo, Álvarez, Sonia y Dagnino, Evelina (eds.) (2001). *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Taurus.

Ferrero, Mariano y Hoehn, Marek (2014). *Participación ciudadana: un marco teórico*. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional. Recuperado de <http://bit.ly/2p2lhPu>.

- Filgueiras, Cristina (2008). Deliberación, concertación y participación ciudadana en la decisión presupuestaria: análisis de cuatro experiencias. En C. Filgueiras y C.A. Faría (org.), *Governo local, política pública e participação na América do sul* (pp. 49-94). Belo Horizonte: PUC Minas.
- Font, Joan (coord.) (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Font, Joan, Blanco, Ismael, Gomá, Ricard y Jarque, Marina (2010). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. En M. Canto (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas* (pp. 56-104). México: Siglo XXI Editores.
- Foro Nacional por Colombia (2002). La Planeación Participativa en el área metropolitana Centro-Occidente (Mimeo). Bogotá. Recuperado de <http://siare.clad.org/fulltext/1984003.pdf>
- Foro Nacional por Colombia (2011). *Trayectorias de las Participación Ciudadana en Colombia*. Documento de Trabajo. Bogotá. Recuperado de https://docs.google.com/document/d/1DVV-K4LCCDn-3USBW8BD-J4psG99Rp_evgmyN4wHYqq0/edit?hl=es&pref=2&pli=1
- Foro Nacional por Colombia (2015). *La arquitectura institucional de la ciudadanía en Colombia: trayectos y retos para la construcción de paz*. Recuperado de https://docs.wixstatic.com/ugd/ef61f6_6163709e6bb4445c852ccdfe0ec37e81.pdf
- Foro Nacional por Colombia (2016). *Arquitectura institucional para la implementación de los acuerdos de La Habana en materia de participación ciudadana*. Bogotá, Colombia. Recuperado de https://docs.wixstatic.com/ugd/ef61f6_4a780c93626c4bc59fd220a7ca4ac660.pdf
- Foro Nacional por Colombia (2017). *Los avances de la participación ciudadana en municipios de Colombia*. Bogotá.
- Foro Nacional por Colombia (2018). *Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia*. Bogotá.
- Foro Nacional por Colombia, Capítulo Costa Atlántica (2019). *La participación en Barranquilla 2003-2018*. Barranquilla. (Mimeo).
- Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central (2018). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Bogotá en 2002-2017?* Bogotá. (Mimeo).
- Foro Nacional por Colombia, Capítulo Suroccidente (2019). *Balance de la participación ciudadana en la ciudad de Santiago de Cali en el periodo 2002-2017*. Cali. (Mimeo).
- Fundación Ideas para la Paz (2007). *El pacto del Magdalena*. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/tools/download/48844>

- Fung, Archon (2007). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66, 66-75.
- Fung, Archon y Wright, Erik Olin (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. Londres: Verso.
- García Sánchez, Miguel y Hoskin, Gary (2006). *La Reforma Política de 2003: ¿La salvación de los partidos colombianos?* Bogotá: Universidad de los Andes.
- Giddens, Anthony (2011). *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gómez, Jessyka (2012). Política pública y participación de las víctimas en Colombia. *Revista Foro*, 78, 72-86.
- González Meyer, Raúl (1994). *Espacio local, sociedad y desarrollo. Razones de su valorización*. Santiago de Chile: PET.
- Gurza, A. y E. Isunza (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. En E. Isunza, y A. Gurza. *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. (pp. 19-82). México: CIESAS y Universidad Veracruzana.
- Gurza Lavalle, Adrián, Achayra, Arnab y Houtzager, Peter P. (2005). Beyond comparative anecdotalism: Lessons on civil society and participation from Sao Paulo, Brazil. *World Development*, 33(6), 951-964.
- Gurza, Adrián, Carlos, Euzeneia, Dowbor, Monika y Szwako, José (2017). Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agencia. *Texto para discussão CEM*, 019, 3-40. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole.
- Habermas, Jürgen (1995). *Between facts and norms*. Cambridge: MIT Press.
- Habermas, Jürgen (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- Held, David (1987). *Models of democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Hilmer, Jeffrey D. (2010). The state of participatory democratic theory. *New Political Science. A Journal of Politics & Culture*, 32(1), 43-63.
- Instituto Popular de Capacitaciones (2014). *Procesos, normas y aprendizajes de la participación ciudadana*. Medellín.
- Isaza, Yenny Fabiana y Fernández, Alexandra (2018). *Seguimiento ciudadano a compromisos "Por un municipio mejor" en ocho municipios del norte del Cauca y Jamundí en el Valle del Cauca*. Cali. (Mimeo).

- Isunza Vera, Ernesto (2013). *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*. México: CCS-Ciesas.
- Iturralde, Manuel (2003). Guerra y derecho en Colombia: el decisionismo político y los estados de excepción como respuesta a la crisis de la democracia. *Revista de Estudios Sociales*, 15, 29-46. Recuperado de <http://res.uniandes.edu.co/view.php/472/index.php?id=472>
- Kroker, Arthur y Weinstein, Michael A. (1994). *Data Trash. The theory of the virtual class*. Nueva York: St. Martin's Press.
- López, Cecilia (2008). ¿En qué consiste la confianza inversionista? [Mensaje de blog]. *CeciliaLopezcree.com*. Recuperado de http://www.cecilia-lopezcree.com/k_OldTopics/c_Nacional/2008/2_Trimestre/h_Confianza.html
- Mahecha, Claudia (2012). *Una lectura crítica sobre la política de participación ciudadana promovida por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Caso de estudio: los Consejos Comunales de Gobierno*. Bogotá. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/3604/1032375921-2012.pdf?sequence=1>
- Mantilla, Giovanni (2008). Gobernar y asegurar: una lectura crítica de la seguridad democrática en Colombia desde la filosofía política de Michel Foucault. *Colombia Internacional*, 60, 156-175. Recuperado de [p://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/445/index.php?id=445](http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/445/index.php?id=445)
- Matus, Carlos (2007). *MAPP. Método Altadir de Planificación Popular*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Ministerio del Interior (s.f.). *Escuela de Liderazgo y Participación Ciudadana*. Recuperado de <https://participacion.mininterior.gov.co/participacion/escuela-de-liderazgo-y-participacion-ciudadana>
- Ministerio del Interior (2014). *Manual: Estrategia de participación*. Bogotá: Dirección Nacional de Derechos de Autor.
- Ministerio del Interior (2016). *Evaluación de participación ciudadana y rendición de cuentas*. Bogotá.
- Ministerio de Salud y Protección Social (s.f.). *¿Qué es RBC?* Bogotá. Recuperado de https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/Paginas/DisCAPACIDAD_RBC.aspx
- Ministerio de Salud y Protección Social (2016). *Manual Metodológico de Participación Ciudadana*. Bogotá: Dirección de Regulación de Beneficios, Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud.

- Ministerio de Salud y Protección Social (2017). *Construcción participativa de orientaciones para la formación del talento humano: un aporte a la consolidación del enfoque en salud familiar y comunitaria del Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS)*. Bogotá: Dirección de Desarrollo de Talento Humano en Salud.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTIC) (2015). *Panorama TIC. Comportamiento macroeconómico del sector TIC en Colombia*. Bogotá.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTIC) (2018). *Guía para el uso y aprovechamiento de datos en Colombia*. Bogotá. Recuperado de https://gobiernodigital.gov.co/623/articles-9407_guia_datos.pdf
- Ministerio de Trabajo (2012). *Plan local de empleo. Cartilla para su formulación*. Bogotá: Subdirección de Formalización y Protección del Empleo.
- Misión de Observación Electoral (MOE) (2012). *Mecanismos de participación ciudadana en Colombia. Veinte años de ilusiones*. Bogotá.
- Moreno, Alvaro y García, Fernando (2003). El Estado comunitario: una aproximación a las bases filosóficas. *Lecturas de Economía*, 22(39), 196-202.
- Mouffe, Chantal (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Buenos Aires: Paidós.
- Mouffe, Chantal (2003). *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- Navarro, Camilo (2010). La doctrina Uribe del periodismo. Colombia: *Agencia de Prensa Rural*. Recuperado de <https://prensarural.org/spip/spip.php?article3838>
- Olson, Mancur (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Limusa.
- Observatorio de Participación en la Implementación del Acuerdo Final (Opiaf) (2018). *Informe Cero*. Bogotá. Fundación Foro Nacional por Colombia y Corporación Viva la Ciudadanía.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Presidencia de la República. Colombia.
- Paredes, César (8 de julio de 2009). Siete años, siete logros, siete fracasos. *Semana.com*. Recuperado de <https://www.semana.com/politica/articulo/siete-anos-siete-logros-siete-fracasos/106013-3>
- Pateman, Carole (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Peña, Juliana y Martínez, Mario (2016). *Los efectos del boom de las industrias extractivas en los indicadores sociales. Reporte Colombia*. Lima: Natural Resource Governance Institute.
- Piñuel, José (2002). Epistemología, metodología y técnicas de análisis de contenido. *Estudios de Sociolingüística*, 3(1), 1-42. Recuperado de https://www.ucm.es/data/cont/docs/268-2013-07-29-Pinuel_Raigada_AnalisisContenido_2002_EstudiosSociolingüísticaUVigo.pdf
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2003). *El embrujo autoritario. Primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá.
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2005). *Más allá del embrujo. Tercer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá.
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2008). *Sin democracia. Sin derechos. Quinto año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (PNUD) (2002). *Repensar a Colombia. Hacia un Contrato Social*. Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011). *Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011. Sostenibilidad y equidad. Un mejor futuro para todos*. Nueva York. Estados Unidos. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2011_es_summary.pdf
- Putnam, Robert (1994). *Para hacer que la democracia funcione*. Caracas: Galac.
- Restrepo, Darío y Peña, Camilo (2018). Economía política de la descentralización y de la recentralización (1986-2016). En: L. Estupiñán Achury, G. Moreno González y A. Montiel Márquez (coords.), *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*. Bogotá. Universidad Libre.
- Revista Dinero (2010). *Consejos Comunales: buena participación, baja ejecución. Informe especial*. Bogotá.
- Revista Dinero (23 de diciembre de 2014) *Presidente Santos sancionó la reforma tributaria*. Recuperado de: <https://www.dinero.com/economia/articulo/sancion-reforma-tributaria-2014-colombia/204405>
- Rodríguez A. (2011). La participación como mecanismo de consenso para la asignación de nuevos derechos. *Revista Anagrama*, 25.
- Rosanvallón, Pierre (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.

- Santana, Pedro (1983). *Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia*. Bogotá: CINEP. Serie Controversia.
- Santana, Pedro (1988). Los movimientos cívicos: el nuevo fenómeno electoral. *Revista Foro*, 6, 47-61.
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) (2002). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- 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*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Schumpeter, Joseph (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.
- Segato, Rita (2016). Patriarcado: del borde al centro. Disciplinamiento, territorialidad y crueldad en la fase apocalíptica del capital. En *La guerra contra las mujeres* (pp. 91-108). Madrid: Ed. Traficante de Sueños.
- Segura, Renata y Gutiérrez, Alejandra (2019). Asesinatos de líderes sociales: un sabotaje al proceso de paz. *Revista Foro*, 98, 137-148.
- Semana (1 de abril de 2004). *Gobierno de Andrés Pastrana*. Recuperado de <https://www.semana.com/on-line/articulo/gobierno-andres-pastrana/62716-3>
- Semana (21 de octubre de 2014). *Los archivos secretos de Uribe con las FARC*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-archivos-secretos-de-uribe-con-las-farc/406672-3>
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2019). *Military Expenditure Database*. Recuperado de http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database
- Sudarsky, John y García, Diana (2018). *Cuarta medición de capital social de Colombia*. Bogotá: Contrial. Recuperado de <http://contrial.co/presentacion-de-la-cuarta-medicion-de-capital-social-de-colombia>
- Tarrow, Sidney (2004). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. 2a. ed. Madrid: Alianza Editorial.
- Thomas, Hernán (2009). *De las tecnologías apropiadas a las tecnologías sociales. Conceptos, estrategias, diseños, acciones*. Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (Procodas). Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Touraine, Alain (1965). *Sociologie de l'action*. París: Seuil.

- Transparencia por Colombia (2015). *Índice de transparencia nacional. Resultados 2013-2014*. Bogotá. Recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/itn-2013-2014.pdf>
- Velásquez, Fabio (1986). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. *Revista Foro*, 1.
- Velásquez, Fabio (1991). Una democracia participativa para Colombia. *Revista Foro*, 16, 60-72.
- Velásquez, Fabio (1995). La descentralización en Colombia: antecedentes, desarrollos y perspectivas. En J.W. Hass y A. Rosenfeld (eds.), *¿Descentralizar en América Latina?* (pp. 237-311). Quito: GTZ y Programa de Gestión Urbana en América Latina y el Caribe.
- Velásquez, Fabio (2001). Ordenamiento Territorial y Descentralización: un paso adelante, dos atrás. *Revista Foro*, 41, 36-52.
- Velásquez, Fabio (2005). *Prácticas participativas y cambio democrático en Colombia*. Ponencia presentada al Primer Seminario de la Red de Análisis de Prácticas Participativas (RAPP). CERI. Diciembre. París.
- Velásquez, Fabio (2010). La Institucionalización de la Participación Ciudadana: Notas para su Interpretación. *Política y Sociedad*, 10(18), 155-186.
- Velásquez, Fabio (2011). *La participación ciudadana en Colombia: contexto, actores y efectos políticos*. Ponencia presentada al Seminario de la Red de Análisis de Prácticas Participativas, Jalapa. (Mimeo).
- Velásquez, Fabio (2013). Paramilitarismo y nuevo orden territorial en Colombia. En G. Zaremborg y M.A. Muñoz (coords.), *Redes y jerarquías. Participación, representación y conflicto local en Colombia* (pp. 143-169). México: Flacso e IDRC.
- Velásquez, Fabio (2016). La participación ciudadana en Bogotá: entre la institucionalización y la movilización. En Lucía Álvarez (coord.), *Ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades* (pp. 71-102). México: Ceiiich-Unam, Universidad Autónoma Metropolitana, Juan Pablo Editores.
- Velásquez, Fabio (2018). *Colombia: participación de las colectividades territoriales en la gestión del sector extractivo*. Ponencia presentada al Congreso de LASA en Barcelona. (Mimeo).
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2006). *Encuentros con el futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá 2004*. Bogotá: Fundación Corona y Fundación Foro Nacional por Colombia.

- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2007). La planeación zonal como espacio público de concertación local: el plan de desarrollo de la zona centroriental de Medellín. En A. Solari y A. Cruz (coords.), *Sociedad civil y desarrollo local* (pp. 267-290). México: ISTR, Porrúa, Instituto de Comunicación y Desarrollo, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2010). *La planeación participativa. El Sistema Nacional de Planeación y los presupuestos participativos en Colombia*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2019). *La formulación participativa de normas sobre participación ciudadana en Colombia: análisis de dos experiencias*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia (mimeo).
- Villa, M. y Carvajal, L. (s.f.). *Planeación y presupuesto participativo: un balance de sus propósitos, alcances y retos*. Medellín.
- Villamarín, Ricardo, Leal, Alexander y Palacios, Viviana (2018). *Documentación del caso de planeación participativa en el departamento del Meta*. Villavicencio.
- Weber, Max (1968). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zeifer, Bárbara (2016). Deliberación, representación y participación ciudadana en el espacio virtual. *Estudios Sociales*, 51, 165-184.

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.