

La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación

*Fabio E. Velásquez**

Dossier

Resumen

Colombia decidió hace veinticinco años institucionalizar la participación ciudadana como parte de la descentralización del Estado. La participación ciudadana fue entendida como una forma de acercar el gobierno a los ciudadanos y como un medio para democratizar las decisiones públicas. El desarrollo de la participación ciudadana ha pasado por dos momentos: el primero de ellos se caracterizó por la acogida que tuvo la reforma entre la mayoría de los colombianos y por la multiplicación de espacios institucionales de participación. La segunda etapa se caracteriza por el efecto negativo de dos factores sobre la participación institucional: la implantación de un régimen político autoritario y la incidencia del conflicto armado en la gestión pública. Como alternativa, los colombianos acuden cada vez más a espacios informales para expresar sus demandas al Estado. El reto actual es fortalecer la participación ciudadana a través de varias estrategias: cambio normativo, pedagogía ciudadana, nuevos diseños institucionales y transformación de esquemas culturales.

Palabras-clave: Democracia, participación ciudadana, Colombia, sociedad civil, gestión pública municipal.

Introducción

Dos cambios en la organización del Estado colombiano y en sus relaciones con la sociedad transformaron la vida política del país hace veinticinco años: la descentralización político-administrativa y la institucionalización de espacios de participación ciudadana en la gestión pública. Mediante el primero de ellos las colectividades

* Investigador de la Fundación Foro Nacional por Colombia. Docente invitado de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá). Correo electrónico: fvelasquez@foro.org.co.

territoriales¹, especialmente los municipios², ganaron autonomía y poder de decisión para manejar sus propios asuntos, subvirtiendo de esa manera una arquitectura estatal de estirpe centralista, heredada de las reformas acordadas por la dirigencia política del país a finales del siglo XIX. Las normas que dieron vida a la descentralización a mediados de la década del ochenta entregaron a los departamentos y los municipios un conjunto importante de competencias y recursos que les permitirían tramitar de manera autónoma las necesidades y demandas de la población en el territorio.

Por su parte, la institucionalización de la participación ciudadana propició un acercamiento entre las autoridades públicas y la población, de manera que ésta pudiera incidir en las decisiones públicas. La norma creó varios espacios y mecanismos a través de los cuales diferentes sectores de la población podrían tramitar sus iniciativas, concertar soluciones a sus problemas y vigilar el comportamiento de los gobernantes. Tales dispositivos se fueron multiplicando a lo largo de la década del noventa y, con menor ritmo, en la actual, dando lugar a una amplia “infraestructura” de la participación que hoy forma parte de la compleja trama de relaciones entre el Estado y la sociedad en Colombia.

Estos cambios se produjeron en un contexto de crisis del régimen político, que a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta llegó a su clímax: el descontento ciudadano era evidente en Colombia respecto a un Estado incapaz de resolver satisfactoriamente sus derechos. Los colombianos habían perdido la confianza en los partidos, en los cuerpos de representación política y en las autoridades públicas, instituciones cada vez más alejadas de los

1 Entiendo la descentralización en el mismo sentido que Borja, como “un proceso de carácter global que supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto —una sociedad o una colectividad de base territorial— capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa, y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente”(Borja, 1989, 78).

2 En Colombia la descentralización tuvo un acento marcadamente municipalista. El nivel intermedio (departamento) no constituyó una preocupación central de los reformadores, por lo menos en la década del ochenta.

intereses de unas mayorías que padecían los efectos de un proceso de modernización altamente inequitativo.

Lo que pretendían ambas reformas era dar respuesta a ese síndrome de crisis y propiciar una “gestión de proximidad” que acercara el Estado al cotidiano de la gente y creara las condiciones para que esta última se interesara por los asuntos públicos y se convirtiera en parte de la solución a sus propios problemas. ¿Qué significó, en ese contexto, la institucionalización de la participación? ¿Cuál fue la trayectoria de esa apuesta política? ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? ¿Cuál es la perspectiva actual de la participación a través de canales institucionales?

Estas preguntas son importantes no sólo por su significado teórico (debates sobre nociones como democracia participativa, ciudadanía activa, fortalecimiento de lo público, relaciones entre representación política y participación ciudadana, nuevos modelos de gestión pública, etc.), sino también por sus implicaciones políticas en un país, como Colombia, de talante autoritario³, culturalmente conservador, marcado en su organización por un *ethos* centralista, y atravesado por un conflicto armado de más de medio siglo que ha erigido a la violencia como un factor estructurante del orden social y político.

En las próximas páginas se pretende sugerir algunas hipótesis que dan respuesta a esos interrogantes. Para ello, el documento está

3 Utilizo el término “autoritario” en el mismo sentido que lo emplean Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) para caracterizar lo que ellos llaman el proyecto autoritario. Sus principales características son: i) Anula o limita la operación de las instituciones democrático-liberales; ii) el Estado es fuerte y centralizado y asume frecuentemente rasgos personalistas; iii) parte del principio de no reconocer la sociedad civil; iv) anula el principio de ciudadanía y cancela de facto los derechos políticos; v) la participación de los ciudadanos sólo puede entenderse como aclamación y apoyo político al régimen; cualquier manifestación de protesta es considerada como una violación al principio de autoridad y un ataque a la legitimidad estatal; vi) la relación entre el Estado y la sociedad civil se caracteriza por el verticalismo, el clientelismo y la represión y la cooptación; vii) la política pública es entendida como un campo exclusivo de decisión del Estado, y se aplica en forma clientelar y particularista; por tanto, la influencia de la sociedad civil sobre el Estado es mínima; viii) en general, el Estado se reserva la distribución selectiva de la renta y se legitima como eje articulador de acciones que llevan a la justicia social; ix) la sociedad es vista como grupos de beneficiarios, clientes y peticionarios; x) las instancias de participación son espacios formales de consulta, “espectáculos legitimadores sin sustancia (50-53).

estructurado en cuatro partes: en la primera de ellas se examina el contexto en el que surgió la participación institucionalizada en Colombia. La segunda parte está dedicada al análisis de lo que ha pasado en este cuarto de siglo con la participación, distinguiendo dos fases: una primera, de auge de las dinámicas participativas, y una segunda en la que el proyecto autoritario del Presidente Uribe ha intentado quebrar las estructuras participativas y sustituirlas por un modelo vertical y personalizado de relaciones entre el mandatario y la población; en la tercera parte se examina el tema de las vías no institucionales de participación como forma emergente de conducta social en años recientes. Al final, se plantean algunos trazos sobre los retos que se avecinan en el próximo futuro en materia de participación ciudadana.

1. La canalización de la energía social

La institucionalización de espacios de participación ciudadana en la gestión pública fue una estrategia agenciada por los sectores progresistas de la dirigencia política colombiana con el propósito de reducir el clima de tensión social y de violencia política existente en ese momento y canalizar la energía social que se venía desplegando desde finales de la década del setenta en todo el país. Dos procesos se alimentaban de dicha energía⁴: de un lado, una amplia movilización ciudadana en varias regiones del territorio colombiano, a través de la cual diversos sectores de la población reivindicaban una mayor presencia del Estado y mejores servicios públicos; de otro, la violencia política en cabeza de los grupos guerrilleros, especialmente las FARC y el ELN, nacidos veinte años antes, a mediados e la década del sesenta.

La movilización ciudadana de finales de los años setenta y comienzos de los años ochenta mostró rasgos muy particulares y novedosos en ese entonces: tenía un fuerte referente territorial, congregaba a sectores muy diversos de la población (incluidas las

4 Una tercera manifestación del descontento social era la abstención electoral, especialmente en la elección de concejales municipales y diputados departamentales.

autoridades municipales y, en algunos casos, departamentales), giraba en torno a demandas muy específicas relacionadas principalmente con la prestación de servicios públicos y la construcción de infraestructuras y equipamientos sociales por parte del gobierno central, y reivindicaba mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. Diversas fueron las expresiones de dicha movilización: los paros cívicos locales y regionales, la toma de establecimientos públicos, la quema de recibos de servicios públicos domiciliarios, los plantones, la toma de tierras, las marchas hacia las capitales, etc.

Las movilizaciones se fueron multiplicando en los años precedentes a la institucionalización de la participación ciudadana: entre 1971 y 1983 se realizaron más de 300 paros cívicos en Colombia, de los cuales el 60% se motivaron en problemas de servicios públicos domiciliarios. La mayor parte de ellos ocurrieron en municipios con población entre 10.000 y 50.000 habitantes (censo de 1973), generalmente ubicados en zonas periféricas y olvidadas del país (SANTANA, 1983).

Estas nuevas expresiones de malestar ciudadano pusieron en tela de juicio los modelos de desarrollo vigentes, caracterizados por fuertes disparidades regionales y por una acción estatal ligada a los centros de poder económico. Pusieron de presente la incapacidad del Estado para garantizar los derechos de la población, especialmente en las zonas más alejadas del país, y los límites del proceso de modernización, fuertemente marcado por el autoritarismo y el clientelismo. Demostraron, además, que existía un potencial de participación en la vida local, que el régimen político había desestimado por completo hasta ese momento. Al promediar la década del ochenta, la movilización ciudadana se fue convirtiendo en factor de desestabilización institucional, como lo reconoció el Gobierno Nacional, en boca del Ministro de Gobierno de la época.

La otra expresión de la energía social era el conflicto armado, producto de la acción de grupos que decidieron empuñar las armas para tomarse el poder y transformar radicalmente el que consideraban un modelo de desarrollo excluyente y opresor⁵. Los principales

5 Un análisis de los antecedentes y el desarrollo del conflicto armado en Colombia puede leerse en Zuluaga (2009).

grupos guerrilleros –las FARC y el ELN⁶- fueron creciendo a través de la multiplicación de sus columnas y frentes, basados en el apoyo de sectores sociales (campesinos en el caso de las FARC; sectores urbanos en el del ELN) que durante décadas habían sido marginados de los beneficios del crecimiento económico y de la posibilidad de participar en las grandes decisiones políticas. Desde su nacimiento hasta finales de la década del setenta la guerrilla tuvo un auge, más político que militar, y creció ampliando su influencia territorial.

El gobierno del Presidente Julio César Turbay (1978-1982) desarrolló una fuerte acción anti-insurgente, que, en lugar de debilitar a los grupos guerrilleros, los fortaleció. Cuando el Presidente Belisario Betancur asumió la presidencia en agosto de 1982, hizo un llamado al país para que no se derramara más sangre, se iniciara un diálogo con los grupos insurgentes y se realizaran las reformas económicas y políticas que permitirían sentar las bases para alcanzar la paz.

Así, los años 80 fueron testigos de un país convulsionado, sumido en una profunda crisis alimentada por grupos rebeldes que exigían un espacio en el escenario político basados en las inconsecuencias y contradicciones de la democracia colombiana que “junto al mantenimiento de una serie de instituciones propias de un estado de derecho, y de libertades y derechos civiles, permit[ía] la coexistencia paralela del estado de sitio como normalidad, de

6 Las FARC tienen su origen en las guerrillas orientadas por el Partido Comunista, que se localizaron a fines de la década del cincuenta en el oriente del país, convertidas en “autodefensas campesinas”. A comienzos de los años sesenta, congresistas conservadores presionaron para que se enfrentara militarmente a esos grupos, alegando que se trataba de “repúblicas independientes” que amenazaban la soberanía nacional. En mayo de 1964 fue bombardeada Marquetalia. De la resistencia a ese ataque nació el Bloque guerrillero del Sur, que dos años después se autodenominó Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Su base social son colonos y campesinos en lucha por el derecho a la tierra. Por su parte, el ELN reunió a militantes del Movimiento Revolucionario Liberal, a sectores cristianos partidarios de la Teología de la Liberación, a dirigentes estudiantiles y sindicales influenciados por la revolución cubana, y a algunos dirigentes campesinos que habían pertenecido a las guerrillas liberales en el departamento de Santander. El ELN se acogió a los postulados del modelo cubano y operó como una guerrilla móvil, cuya relación con sectores urbanos y rurales se subordina a sus necesidades militares. Su población de influencia está constituida por sectores estudiantiles, profesionales, sindicales y cristianos. (ZULUAGA, 2009, p.56-57).

formas autoritarias y de represión de la protesta social legítima, de grupos paramilitares y de violencia privada con apoyos en las Fuerzas Armadas, de la impunidad y de la falta de garantías para la vida humana, así como de evidentes expresiones de intolerancia y exclusión anti-izquierdista” (LÓPEZ DE LA ROCHE, 1994).

En ese contexto, nació la descentralización y fueron creados los primeros espacios institucionales de participación ciudadana. Ambas decisiones fueron instrumentos de apertura política que pretendieron “dar un aire” al régimen, muy desprestigiado en ese entonces, y –en el caso de la participación - canalizar la iniciativa ciudadana y convertir a los protagonistas del movimiento social en interlocutores del Estado con base en reglas de juego definidas y en procedimientos claramente estipulados en la ley. Fueron una especie de “válvula de escape” a los enfrentamientos que por la vía de la protesta ciudadana y de la lucha armada copaban cada vez más el espectro social y político del país.

La institucionalización de la participación fue, además, una forma de entregar a la ciudadanía un poder de incidencia del cual habían estado huérfanos, pues los partidos políticos lo habían monopolizado a favor de círculos restringidos de interés. Importantes sectores de la sociedad, organizados y no organizados, vieron en los espacios institucionales de participación la posibilidad de ejercer una influencia en las decisiones que los afectaban y de construir una alternativa al papel de los partidos en los cuerpos de representación política. La participación fue, así, vista como un mecanismo alterno, incluso sustituto, de la representación política.

La Constitución de 1991 recogió ese espíritu de apertura democrática, introducido por la reforma municipal de 1986, y elevó la participación a rango constitucional, convirtiéndola en uno de los rasgos constitutivos del Estado⁷, en uno de sus fines esenciales⁸ y en

7 “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Constitución Política, Artículo 1).

8 “Son fines esenciales del Estado (...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y

un derecho de todos los colombianos⁹. Ese mandato constitucional fue desarrollado por la Ley Estatutaria de mecanismos e instancias de participación ciudadana (Ley 134 de 1994), que reglamentó los mecanismos de participación directa (consulta popular, plebiscito, referendo, revocatoria del mandato, etc.) y por cerca de 40 leyes, aprobadas en la década del 90 y en la actual, que crearon una gran cantidad de espacios de participación ciudadana en la gestión pública. El cuadro 1 señala los más relevantes, la gran mayoría de los cuales opera en el nivel municipal.

Cuadro 1 - Espacios, alcance y agentes participativos en Colombia

Espacios	Alcance	Tipo de Agente Participativo
Juntas Administradoras Locales	Consulta, Iniciativa, Fiscalización y Gestión	Ediles o Comuneros Representantes de Sectores Sociales que actúan como “puentes” entre el gobierno y la sociedad.
Servicios Públicos Domiciliarios (Comité de desarrollo y control social de los servicios públicos, Juntas Directivas de las Empresas)	Información, Consulta, Iniciativa, Fiscalización y Gestión	Representantes de usuarios de los Servicios Públicos para velar por la eficiencia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
Salud (Asociaciones o Ligas de Usuarios de Salud, Comité de Ética Hospitalaria, Comités de participación comunitaria en salud – Copacos)	Consulta, Iniciativa, Fiscalización y Gestión	Representantes de la comunidad para la defensa y la protección del derecho a la salud y la prestación del mismo.

cultural de la Nación ...” (Artículo 2)

- 9 “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (...). Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública” (Artículo 40). “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” (Artículo 103).

Espacios	Alcance	Tipo de Agente Participativo
Educación (Juntas Municipales de Educación, Foros Educativos Municipales)	Consulta, Iniciativa y Fiscalización	Ciudadanos, ciudadanas y representantes de la comunidad para la defensa y la protección del derecho a la educación y la prestación del mismo.
Desarrollo Rural (Consejo Municipal de Desarrollo Rural)	Concertación, Decisión y Fiscalización	Representantes de organizaciones del sector rural que proponen y acuerdan políticas dirigidas al sector y vigilan su ejecución.
Control Social (Veedurías ciudadanas y Juntas de Vigilancia)	Fiscalización	Personas a título individual y organizaciones sociales que deciden por voluntad propia iniciar procesos de vigilancia y control en el uso de los recursos públicos.
Planeación (Consejos Territoriales de planeación, Consejo Consultivo de Planificación de Territorios Indígenas, Consejos consultivos de ordenamiento territorial, Consejos Municipales de Cultura, de Paz, de Política Social, de Desplazados, de discapacitados, de etnias, de mujeres, etc.)	Información, consulta, iniciativa y fiscalización	Representantes de Sectores Sociales encargados de emitir concepto sobre propuestas de planes locales (globales, sectoriales, territoriales) y de hacer seguimiento a su ejecución. También promueven la consideración de problemáticas específicas en el marco del diseño de políticas públicas.
Poblaciones (Consejos de juventud, minorías étnicas, mujeres, población desplazada, población en condición de discapacidad, adultos mayores, etc.)	Información, consulta, iniciativa y fiscalización	Representantes de poblaciones específicas.

Fuente: VELASQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza, “Institucionalidad participativa en Colombia. Balance y Retos”, en Serafín, Lizandra y Moroni, José Antonio (organizadores), *Sociedad Civil y nuevas institucionalidades democráticas en América Latina: dilemas y perspectivas*, Sao Paulo: Instituto Polis-Inesc, 2009, p. 134. Se ha hecho una adaptación.

Se configuró así una amplia “infraestructura” institucional para la participación, producto de una generosa voluntad del legislativo de traducir el talante democrático de la Constitución de 1991 en dispositivos muy concretos a través de los cuales se pudiese materializar la incidencia ciudadana en los asuntos públicos. Algunos rasgos de esa oferta estatal de participación son los siguientes:

Se trata de espacios muy diversos desde el punto de vista de su ámbito de operación: un buen número de ellos son de carácter sectorial (consejos de educación, de salud y de cultura, por ejemplo), otros son poblacionales (consejos de juventud, de población en condición de discapacidad, mesas consultivas para la población afrodescendiente) y otros operan en un ámbito global, es decir, miran el territorio en su conjunto (Consejo de planeación, Consejo Municipal de Desarrollo Rural, Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial). En general, la oferta participativa en Colombia ha sido más sectorial y poblacional que global, lo que tiende a fragmentar la acción de los diferentes actores.

Las autoridades públicas no están obligadas a crear todos estos espacios. La reglamentación de algunos de ellos depende de su voluntad, lo que reduce en algunos casos la probabilidad de que existan y funcionen. Otros –la mayoría– son de obligatoria creación. Sin embargo, no existen sanciones para las autoridades municipales que no los convocan. Es el caso, por ejemplo, de los Consejos de Planeación: no todos los municipios cuentan actualmente con ese espacio de obligatoria conformación. La ley orgánica de planeación (Ley 152 de 1994), sin embargo, nada dice acerca de eventuales sanciones a los Alcaldes o Gobernadores que no hayan hecho la convocatoria pública para su conformación. Así, las autoridades locales convierten estos espacios en potestativos o simplemente cumplen con la exigencia de ley, pero no les brindan las condiciones necesarias para su funcionamiento.

Una tercera característica de los espacios de participación es su limitado alcance. Sus funciones principales, según la norma, son la canalización de iniciativas ciudadanas y la vigilancia de la gestión pública. Sólo una cuarta parte de estos espacios tienen funciones de concertación entre las autoridades públicas y los ciudadanos y ciudadanas para el diseño y ejecución de políticas públicas.

Finalmente, una característica del diseño de la institucionalidad participativa es su dispersión: cada uno de los espacios obedece a lógicas propias y no se articula con los restantes. En consecuencia, la interlocución de la ciudadanía con las autoridades municipales se desarrolla en forma atomizada. Así, la oferta estatal de participación termina por crear al sujeto participativo, obligando a las estructu-

ras de liderazgo social a adecuarse a las exigencias de la norma, en lugar de que sea esta última la que reconozca a los actores ya constituidos. Aunque esta circunstancia permitió la emergencia de nuevos liderazgos en el escenario público, sin embargo propició al mismo tiempo el riesgo de cooptación¹⁰ de los nuevos actores por el Estado, restándoles autonomía en su acción.

2. ¿Qué paso con la participación ciudadana?

La institucionalización de espacios de participación creó una estructura de oportunidad política para que diferentes sectores de la población, especialmente aquellos que habían sido tradicionalmente excluidos de las decisiones públicas, pudieran insertarse en diferentes espacios de representación y de interlocución con las autoridades, en la mira de que las políticas públicas interpretaran más cabalmente sus intereses. ¿Qué pasó con esos espacios? ¿Cumplieron efectivamente su cometido? ¿Permitieron un real ejercicio de la ciudadanía, tanto en el sentido de influencia en las decisiones públicas, como de la posibilidad de contar con mejores condiciones de vida?

La respuesta a estas y otras preguntas pasa por el análisis de dos conjuntos de condiciones de la participación: de un lado, la existencia de condiciones favorables –una de ellas es la existencia de un marco normativo- que faciliten su ejercicio o, por lo menos, reduzcan sus costos individuales y colectivos. De otro, la multiplicación de sujetos participativos que, en ejercicio de su derecho a participar, no sólo estén motivados para hacerlo, sino que además posean los recursos (de tiempo, de información, económicos, de organización, etc.) y las capacidades (de conocimiento y de negociación, entre otras) necesarias para involucrarse en los asuntos públicos.

Para el caso colombiano, el análisis de esos dos conjuntos de factores debe hacerse distinguiendo dos fases por las que ha pasado

10 Por cooptación debe entenderse la subordinación funcional de los sujetos participativos a los intereses de las autoridades públicas a través de promesas y prebendas, o de presiones y amenazas, limitando su autonomía y canalizando su acción hacia el logro de propósitos gubernamentales, no necesariamente coincidentes con su rol como sujetos sociales.

la participación ciudadana institucional: una primera de auge, que transcurre desde la segunda mitad de la década del ochenta hasta comienzos de la década actual. Y una segunda, en la que los espacios de participación ciudadana pierden peso en las prácticas participativas de la población y ésta comienza a buscar otros canales de interlocución con las autoridades públicas, especialmente en el nivel local.

a. Ascenso y auge de la participación

Cuando en 1986 el Congreso de la República aprobó las leyes 11 y 12, sobre reforma al régimen municipal, que instituyeron los primeros canales de participación ciudadana, se generó un entusiasmo entre ciertos sectores de la población, especialmente aquellos que nunca habían tenido acceso a las esferas del poder público, pues entendían que se estaba abriendo una puerta, diferente a los canales de representación política y partidista, que los habilitaba para incidir en las decisiones en su municipio. Por esa razón, los primeros espacios de participación¹¹, aunque no tenían un alcance significativo en términos decisorios, tuvieron una gran acogida.

Además, comenzó a configurarse, de manera lenta pero progresiva, un ambiente favorable para la participación: sectores progresistas y de izquierda comenzaron a divulgar por todo el país el nuevo marco normativo de la descentralización y la participación, bajo el supuesto de que se abría una oportunidad para democratizar la gestión pública, poco vista en las décadas anteriores, en las que los pactos políticos bipartidistas, en especial el Frente Nacional¹²,

11 La ley 11 de 1986 reglamentó las Juntas Administradoras Locales, entes de representación social en las comunas (divisiones del área urbana de los municipios) y corregimientos (divisiones del área rural), autorizó la representación de los usuarios de los servicios públicos en las Juntas Directivas de las Empresas del orden municipal prestadoras de esos servicios, y creó el mecanismo de contratación comunitaria, por medio del cual las organizaciones sin ánimo de lucro podrían contratar con las administraciones municipales la prestación de algunos servicios.

12 Colombia consolidó desde mediados del siglo XIX un régimen bipartidista muy fuerte, en cabeza de los partidos liberal y conservador, que mantuvo el monopolio del poder político hasta comienzos del siglo XXI. Uno de los

cerraron los espacios de participación política y excluyeron a otros sectores de la posibilidad de acceder a instancias de poder.

De otra parte, con la elección popular de los Alcaldes a partir de 1988 se rompió la línea de mando que unía políticamente al Presidente de la República con los gobernadores y alcaldes, y de esa forma acercó el gobierno y la administración local a la voz y a la influencia ciudadana. De hecho, varios candidatos a las alcaldías en diferentes regiones del país, a pesar de las resistencias de un sector mayoritario de la dirigencia política en los municipios y departamentos para reglamentar la nueva institucionalidad participativa en su territorio, comenzaron a incluir en sus programas políticos la promoción de la participación ciudadana y el uso de los canales creados por la ley.

La expedición de la nueva Constitución Política en 1991 y sus desarrollos legislativos posteriores, especialmente en la década del noventa, fueron factores de primer orden en la creación de un ambiente favorable para la participación ciudadana, no sólo porque multiplicaron de manera significativa los espacios de intervención ciudadana, sino porque prefiguraron un nuevo imaginario político inspirado en las ideas de democracia participativa, garantía de derechos fundamentales, descentralización del poder, autonomía de las regiones y reconocimiento a la diversidad socio-cultural de la nación. En ese contexto, el gobierno nacional expidió en 1995¹³ un documento de política nacional de participación ciudadana. Reflejó esa decisión la intención de darle legitimidad y piso político a la participación y corroborar lo que el espíritu de la época consideraba como un elemento central de los acuerdos políticos post-constitucionales en el país, muy importante, además, como contribución a la generación de una cultura de la paz y el entendimiento en un país asediado por el conflicto armado.

Esta política, sin embargo, no tuvo mayor impacto en la promoción de la participación. Más aún, puede ser considerada como

episodios más visibles de dicho monopolio fue el pacto firmado por ambos partidos en 1958 para alternarse en la presidencia de la República y repartirse milimétricamente los cargos públicos por 16 años. A ese pacto se le denominó el Frente Nacional.

13 Documento CONPES 2775 de 1995.

un acto único y de carácter excepcional del gobierno nacional, pues fue la única pieza de política pública que promulgó desde los años ochenta sobre esa materia. Posteriormente, el gobierno se desentendió del asunto y entregó la responsabilidad de la promoción de la participación a los gobiernos municipales¹⁴. Estos desplegaron diferentes estrategias (Velásquez y González, 2003): algunos se limitaron a crear los espacios como manera de cumplir con las exigencias de la norma, sin darles ningún tipo de apoyo; por el contrario, tratando de que desaparecieran “por sustracción de materia”. En esos casos, la participación fue un acto de formalismo legal.

Otros aceptaron reglamentar los nuevos espacios, cuidando que no se convirtieran en contrapoderes sociales al dominio político que los partidos tradicionales habían ejercido por mucho tiempo. Se la promovió, pero solamente hasta ciertos límites, de manera que sus agentes no pusieran en cuestión las estructuras tradicionales de dominación social y política. Era una participación “sin alas”. Otros dirigentes políticos, conscientes del potencial que tenían estos espacios para promover nuevos liderazgos, no dudaron en crearlos y en promover su funcionamiento, con el ánimo de convertir los nuevos liderazgos en actores funcionales a sus intereses políticos. En otros casos, hubo una apuesta clara de los gobernantes a favor de la participación ciudadana, lo que los motivó no sólo a crear los espacios definidos en la ley, sino a darles un lugar en la gestión pública a través de prácticas de diálogo, consulta y concertación. Finalmente, en aquellas comunidades locales, por ejemplo, en los pueblos indígenas, en las que la participación hacía parte de cultura local, los mandatarios locales se sumaron a esa lógica y la incorporaron al manejo de la cosa pública.

14 Es lo que encontraron Velásquez y González (2003) en su estudio sobre la participación ciudadana en Colombia en la década del noventa. Ellos indagaron en varios Ministerios y en otras entidades del Gobierno nacional sobre las políticas de promoción de la participación en su respectivo sector y en prácticamente todas encontraron la misma respuesta: esa no era, según los funcionarios respectivos, una competencia del gobierno nacional, sino de los alcaldes y, si acaso, de los gobernadores. Solamente la Contraloría General de la República, órgano no dependiente del ejecutivo, desarrolló en esa década un trabajo importante de promoción de la participación ciudadana y, en particular, del control social.

Del lado de la sociedad, el entusiasmo inicial en torno a la apertura de espacios de participación se fortaleció con la aprobación de la Constitución del 91 y con la multiplicación de espacios creados por la ley. El lenguaje de la participación se fue extendiendo y comenzó a ser parte del léxico de la gente. Lo que era una gramática ajena al lenguaje de las relaciones entre el Estado y la sociedad en las décadas del sesenta y setenta, se convirtió en un componente central del imaginario político, especialmente en la vida local.

El saldo de esas dinámicas gubernamentales y sociales fue un acercamiento real entre las autoridades públicas y la población para la formulación de planes de desarrollo¹⁵, la asignación de presupuestos, la formulación y ejecución de políticas públicas y el control social de la gestión pública. Las viejas desconfianzas en las autoridades públicas y en la capacidad del Estado para responder a las demandas ciudadanas fueron disminuyendo en intensidad¹⁶, lo que facilitó el acercamiento entre los diferentes actores.

De ese modo, entre mediados de la década del ochenta y comienzos de la década actual se desarrollaron una sinnúmero de experiencias de participación ciudadana –buena parte de ellas exitosas– que vigorizaron el ejercicio de la ciudadanía y convirtieron la participación en un componente importante de la gestión pública, que hoy nadie se atreve a poner en cuestión.

Sin embargo, el ejercicio de la participación debió enfrentar una gran cantidad de obstáculos, varios de ellos aún no superados en el país. En primer lugar, el marco normativo presentaba deficiencias que dificultaban el ejercicio de la participación. Dos de ellas fueron notorias: en primer lugar, el excesivo afán de reglamentar los procesos. Un ejemplo claro es la ley 134 de 1994, que regula los procesos de participación directa (referendo, revocatoria del mandato, consultas populares, etc.). La ley define tal grado de exi-

15 En Colombia, todo gobernante debe formular un plan de desarrollo para el período de su mandato constitucional, cuya aprobación pasa por un proceso de deliberación pública, encabezado por los Consejos de Planeación (nacional, departamentales y municipales).

16 Además, los gobiernos municipales, a través del proceso de descentralización, recibieron competencias y recursos que dos décadas antes no tenían, lo que incrementó su capacidad de inversión y de solución a los problemas locales.

gencia para utilizar cualquiera de esos mecanismos, que resulta casi imposible ponerlos en práctica¹⁷. Otras normas entran al detalle de los procesos, generando inflexibilidades extremas que limitan, en lugar de facilitar, el ejercicio de la participación.

En segundo lugar, la dispersión de las normas. Cada espacio ha sido creado y opera según una lógica propia (sectorial, territorial o poblacional), sin conexión alguna con otros espacios de participación con los cuales sería posible desatar interesantes sinergias. Así, los actores terminan fragmentados en su acción y en sus reivindicaciones, sin la posibilidad de poner en marcha dinámicas orgánicas que los conecten entre sí y vuelvan mucho más eficiente y de mayor impacto el ejercicio participativo. Más aún, la segmentación de los espacios de participación empuja a los actores hacia conductas de carácter corporativo en una lógica de poder suma cero que estimula la competencia por recursos escasos y reduce significativamente el sentido del bien común.

Esta cultura neo-corporativa generó un conjunto de “fracturas” en el universo de la participación, entre la cuales cabe destacar las siguientes: en primer lugar, la fractura entre intereses particulares e intereses colectivos. Las motivaciones de la mayoría de los actores sociales, en contextos de pobreza y de desigualdad social como los que vive Colombia, tienden a ser utilitarias¹⁸: la participación se convierte así en un canal de expresión de demandas o de exigencia de derechos –lo que es totalmente legítimo- antes que en un espacio para la construcción colectiva del bien común.

17 Un buen ejemplo es la revocatoria del mandato de alcaldes. Según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre 1996 y 2010 se han atendido 68 iniciativas de revocatoria en diferentes regiones del país. De ellas un 25% realizaron todas las etapas previstas hasta la votación final, pero en ningún caso el mandato del alcalde fue revocado. Las restantes iniciativas nunca lograron llegar a la fase final de votación para la revocatoria.

18 La racionalidad que mueve a los actores a vincularse a una acción colectiva puede ser de diferente naturaleza: puede obedecer a una convicción inculcada por las normas sociales a lo largo del proceso de socialización (participación por convicción: es bueno participar por que la participación es un valor deseable), o a la búsqueda de una compensación, sea utilitaria (participo para obtener un beneficio particular), sea altruista (busco una satisfacción vinculada a mi contribución al bienestar de mi comunidad).

Se plantea así para el sujeto de la participación un dilema entre el interés propio y el bien colectivo que se resuelve generalmente a favor del primero de ellos.

En segundo lugar, una fractura entre los miembros de las instancias de participación (consejos, comités, mesas, etc.) y las bases que supuestamente representan. Los espacios de participación son espacios de representación de intereses sociales particulares. Allí llegan, a través de procedimientos muy diversos (elección, designación, nominación, auto-postulación), una serie de líderes que no sólo aspiran a representar a un segmento determinado de la población, sino que buscan también beneficios propios, sean económicos, políticos o simbólicos. La combinación de esas funciones (representación de intereses sociales y búsqueda de beneficios propios) en el caso colombiano ha llevado a una separación entre líderes y bases sociales, que parece reproducir fenómenos que ocurren de manera similar en el campo de la representación política. Aunque no es una práctica totalmente generalizada, sí se observa una tendencia a que los líderes comiencen a priorizar su interés personal (ascenso político, beneficios económicos) por encima de la voluntad de los sectores representados, generando conductas que terminan excluyendo al ciudadano común y corriente de la posibilidad de incidir a través de los canales participativos en las decisiones públicas.

Dos fenómenos conexos aparecen con mucha frecuencia en el ejercicio del liderazgo social: de un lado, la polimembresía, es decir, la pertenencia de una misma persona a diferentes espacios de participación; de otro, la cooptación de los líderes sociales por las organizaciones políticas. La polimembresía expresa la tendencia de algunos líderes a acaparar cargos de representación que generan tensiones con otros líderes¹⁹, alimentando generalmente posturas

19 Cabe resaltar que la oferta estatal de participación dio lugar a la emergencia de nuevos liderazgos en el escenario público, provenientes de organizaciones de mujeres, jóvenes, minorías étnicas, adultos mayores y otras poblaciones, que han intentado renovar las estructuras tradicionales de liderazgo y, de hecho, están incursionando de manera notoria en varios espacios como los consejos de planeación y en las veedurías ciudadanas, en los consejos de juventud, en los consejos de cultura y en otras instancias sectoriales (Velásquez y González, 2009).

autoritarias en el seno de las organizaciones y los movimientos sociales. Son precisamente los líderes tradicionales, por su mayor experiencia, sus conocimientos, sus relaciones y su capacidad de negociación, los que muestran con mayor frecuencia este rasgo. Por su parte, la cooptación política de los liderazgos sociales introduce lógicas en el manejo de los asuntos públicos que interponen el interés partidista al de los diferentes grupos sociales, generando efectos no esperados en el ejercicio de la participación e introduciendo lógicas clientelistas y autoritarias²⁰ que rápidamente son interiorizadas y agenciadas por los líderes sociales²¹.

Ambos procesos (polimembresía y cooptación política) han contribuido a burocratizar los espacios de participación, es decir, a convertirlos en escenarios marcados por jerarquías, reglas informales creadas por sus propios miembros, juegos de poder y dominio de los procedimientos sobre los resultados, lo que ha producido un alejamiento progresivo de la población de esos espacios²².

Finalmente, la fractura entre participación ciudadana y representación política: los agentes políticos y los líderes sociales no

20 No significa ello que los procesos de participación sea políticamente asépticos. Se quiere señalar simplemente que la “absorción” de la iniciativa ciudadana por los actores políticos presenta el riesgo de que estos últimos cercenen la autonomía ciudadana para emprender iniciativas de corte e interés exclusivamente partidista, negando al mismo tiempo la agencia de intereses sociales específicos.

21 Velásquez, González y Rodríguez (2008) analizan a fondo este fenómeno en contextos de conflicto armado. En cuanto a las lógicas clientelistas, no pueden ser entendidas como factores “exógenos” a la cultura de algunos sectores ciudadanos, sino como un ethos que orienta al mismo tiempo la conducta de intermediarios y beneficiarios. Se hace esta precisión para evitar la imagen de una sociedad civil “víctima” del clientelismo de los agentes políticos. El clientelismo también es agenciado por algunos grupos sociales para relacionarse con el Estado y obtener beneficios de diferente naturaleza, o por líderes sociales para mantener lealtades de la población a la que -se supone- representan.

22 Ese fenómeno ha sido detectado por varias encuestas realizadas a nivel nacional y en algunas ciudades colombianas. En Bogotá, por ejemplo, el nivel de conocimiento de los espacios institucionales de participación por parte de la población y su relación con ellos se ha reducido significativamente en los últimos diez años, como lo señalan las encuestas de Cultura Ciudadana que aplica la Alcaldía de la ciudad, la encuesta del programa Bogotá Cómo Vamos y la encuesta realizada en 2009 por la Iniciativa Colombiana para la promoción de la participación ciudadana.

siempre coinciden en la definición de los objetivos y del alcance de la participación, lo que produce tensiones entre ellos y limita la eficacia de la participación. Más aún, en Colombia prácticamente ningún partido político tiene una apuesta clara en materia participativa, por lo menos en el plano discursivo. No es un tema de primer orden en sus respectivas agendas. Por el contrario, miran la participación con cierto recelo, como un factor de competencia en el ejercicio del poder. Ello explica que en el escenario de lo público los agentes políticos y los líderes sociales compitan por el favor ciudadano y traten de deslegitimar al adversario²³.

b. *El proyecto autoritario*

La caracterización de los procesos de participación descrita en el apartado anterior sigue siendo válida hoy día en términos generales. Sin embargo, nuevos elementos aparecieron al comienzo de esta década, que han sido fundamentales para el desenvolvimiento de la participación ciudadana en años recientes. Dos de ellos han sido determinantes del rumbo que han tomado las prácticas participativas: de un lado, la implantación de un proyecto autoritario, en cabeza del presidente Álvaro Uribe; de otro, la incidencia de los actores armados ilegales en la gestión municipal.

La presente década ha estado marcada en Colombia por el intento de un sector mayoritario de la élite política de implantar en el país un proyecto autoritario, en el marco de las formas democráticas vigentes (Estado de derecho, elecciones, funcionamiento de órganos de representación política, igualdad formal ante la ley, división tripartita del poder, etc.). Este proyecto ha estado representado en los últimos ocho años por la figura del Presidente Álvaro Uribe, quien desde su llegada al gobierno arremetió contra las instituciones contempladas en la Constitución de 1991 y emprendió una serie de reformas que van en sentido contrario de los principios

23 Los agentes político-partidistas intentan deslegitimar a los miembros de las instancias de participación señalando que en su gran mayoría no han llegado a ellas por vía del voto popular, sino por designación de sectores específicas de la sociedad. Por su parte, los líderes sociales intentan deslegitimar a los políticos aduciendo que ellos son la fuente de la corrupción y de la politiquería.

democráticos de la Carta Política²⁴. En materia de participación, el modelo propuesto por el Presidente Urbe (el “Estado comunitario”) se apoya en dos principios fundamentales: en primer lugar, 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) pierde vigencia desde el punto de vista de la atención a los problemas de la población, lo que, a su turno, le resta alcance e impacto a la participación ciudadana²⁵.

En segundo lugar, el desconocimiento de los espacios de participación ciudadana y el diseño de formas alternativas de relación entre el Estado y la sociedad, caracterizadas por un doble rasgo: de un lado, la desinstitucionalización de las instancias locales de mediación entre gobernantes y gobernados (los escenarios de participación), y, de otro, su sustitución por modalidades de relación directa, sin intermediarios, entre el presidente y los ciudadanos para resolver directamente sus problemas. El instrumento utilizado por el presidente son los Consejos Comunitarios que lleva a cabo cada sábado en una población diferente. En esos eventos, el Presidente selecciona sus interlocutores y, en un diálogo directo con ellos y con sus autoridades, busca resolver problemas concretos a través de la entrega directa y discrecional de fondos públicos o de la promesa de solución a las demandas locales²⁶. Este modelo ha sido apropiado por un buen número de alcaldes y gobernadores, que lo han replicado en su territorio.

24 En la cúpula de tales reformas se encuentra la reelección presidencial inmediata; otras reformas estructurales han sido el cambio en el régimen de transferencias a los municipios y departamentos, la reforma política y de la justicia, la ley de justicia y paz para favorecer a los paramilitares desmovilizados, y la desinstitucionalización de la participación ciudadana.

25 Aunque aún los alcaldes mantienen un cierto nivel de autonomía para atender los asuntos de su jurisdicción, la presidencia, a través de la Consejería Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, ha comenzado a intervenir en los asuntos locales a través de la inversión directa en infraestructura y de la entrega de subsidios condicionados a las poblaciones más pobres en campos que por ley son de competencia de los entes municipales y departamentales.

26 Aunque no se ha realizado un estudio detallado sobre el grado de cumplimiento de esas promesas, la hipótesis más plausible es que es bastante bajo.

La tendencia dominante ha sido entonces hacia 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 un gran poder de discrecionalidad con respecto a las decisiones y al manejo de los recursos públicos, y convierte a la segunda en objeto de prácticas asistenciales, generando una alta dependencia con respecto a las decisiones del gobierno central, en cabeza del propio Presidente de la República. Además, individualiza la relación del ciudadano con el gobernante, eliminando cualquier forma de acción colectiva.

Lo anterior plantea una tensión entre dos modelos de relación entre los gobernantes y los gobernados: de un lado, el modelo “tradicional”, que opera con base en las instancias de participación, según reglas de juego establecidas en la norma; de otro, el modelo de discrecionalidad, que relaciona a la autoridad pública con la ciudadanía a través de una relación personal, no institucional, en la que la primera concentra el poder de decisión y la segunda deviene un actor dependiente de las decisiones políticas, sin capacidad de incidir en ellas, más allá de lo que puede hacerse a través del diálogo directo.

Esta tensión no está resuelta, lo que significa que el modelo tradicional sigue operando, aunque con menor fuerza e impacto que antes, mientras el modelo discrecional tiende a generalizarse y a convertirse en dominante. Son dos lógicas bien diferentes 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 regulados por normas precisas, o acogerse al poder omnímodo de los mandatarios y depender de su voluntad discrecional como única vía para ver satisfechas sus demandas a través de la inversión pública. En esta segunda opción la posibilidad de incidencia en las decisiones prácticamente desaparece.

El otro factor que ha transformado recientemente el formato de la participación ciudadana ha sido la alta incidencia de los actores armados en la gestión municipal en Colombia. En un estudio realizado por la Fundación Foro Nacional por Colombia (Velásquez, 2009) se muestra cómo desde mediados de la década del noventa los gobiernos municipales – y también las gobernaciones- comenzaron

a ser blanco preferido de los diferentes actores armados ilegales (guerrillas, paramilitares, narcotraficantes y otras mafias y grupos organizados de delincuentes).

Tres han sido las estrategias puestas en marcha por los actores armados: el control territorial, el control político-electoral y el control de la gestión pública. Mediante el primero, los actores armados aseguran su asentamiento en el territorio, acaparan tierras, se insertan en la economía local, y controlan flujos de personas, de bienes y servicios, y de información. El interés económico es cada vez mayor en todos los grupos armados, no sólo como forma de financiar su actividad, sino de involucrarse en los procesos de acumulación de capital.

La estrategia de control político-electoral es de gran importancia para los grupos armados. Tener influencia sobre los actores políticos y sobre las autoridades públicas les brinda condiciones favorables para afianzar el control territorial y lograr objetivos estratégicos, tanto en el terreno militar, como en el político y económico. En tal sentido, todos los grupos armados han intentado por vías diferentes incidir en los procesos electorales (mediante la financiación de campañas, el constreñimiento al elector y la amenaza a sectores opuestos a sus intereses) y asegurar el control de la dirigencia política local²⁷.

Finalmente, mediante el control de la gestión pública 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 contratación. Dependiendo de variables como el control del territorio, la capacidad de influencia sobre los dirigentes políticos y las autoridades públicas, su poderío militar y su control de la población, los grupos armados han utilizados dos modalidades diferentes de control sobre la gestión municipal: actuar como agentes externos a la administración municipal, por la vía de la presión militar y la amenaza permanente a las autoridades

27 Esta estrategia ha sido desarrollada de manera diferente por cada grupo armado, dependiendo de circunstancias de tiempo y espacio, y de relación con otros grupos armados (situación de control, de disputa o de distribución del territorio).

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 gestión municipal ha tenido efectos negativos de hondo alcance sobre el tejido social local y la participación ciudadana. La gestión municipal en Colombia tiene una tradición muy fuerte de control político por parte de grupos de diversa índole (económicos, familias, círculos políticos) que configuraron en el tiempo formas autoritarias de ejercicio del poder local, especialmente en municipios medianos y pequeños, en los que, con raras excepciones, la población no ha tenido ninguna influencia en las decisiones públicas. Por el contrario, son las redes de clientela las que de manera dominante fungieron como mecanismo de inclusión social de los excluidos.

Con la llegada y la influencia de los grupos armados en el territorio local la estructura piramidal del ejercicio del poder político se ha reafirmado, lo que ha excluido aún más a la población de la posibilidad de incidir en las políticas públicas. Los grupos armados han reducido al mínimo la actuación de líderes sociales en el escenario público, a través de la amenaza, el desplazamiento forzado e, incluso, el asesinato. Han creado una especie de régimen de terror apoyados en el uso real o latente de las armas. O bien, han comenzado a crear organizaciones propias y a cooptar liderazgos para sus fines políticos a través del ofrecimiento de prebendas de muy diversa índole (económicas, empleo, seguridad ciudadana), etc.

En estas circunstancias, no sólo han caído en desuso los espacios institucionales de participación, sino que sus actores han preferido callar y tener un bajo o nulo perfil en los procesos públicos. Aquí la cuestión no es sólo la desinstitucionalización de la participación, sino su desaparición como canal de expresión y de incidencia ciudadana en las decisiones locales.

Así, lo ocurrido en la presente década muestra una tendencia hacia la crisis de los espacios institucionales de participación. Ellos siguen funcionando, especialmente en aquellas zonas donde el conflicto armado no tiene un peso significativo en la vida local, pero sometidos a las tendencias ya analizadas de burocratización y alejamiento con respecto a los intereses ciudadanos. El proyecto

autoritario del gobierno del presidente Uribe, el debilitamiento de la descentralización y la influencia de los actores armados en varias zonas del país se han convertido en factores de mayor debilidad de los espacios institucionales de participación y comienzan a ahondar su crisis como espacios de expresión y de visibilización ciudadana.

3. Las vías no institucionales

Si los canales institucionales no parecen responder adecuadamente a las expectativas ciudadanas y, además, están siendo sometidos a procesos de desinstitucionalización y desaparición del escenario público, ¿a través de qué vías la población ha venido expresando sus inquietudes y concertando soluciones a sus problemas con las autoridades públicas?

La tendencia que se comienza a observar en Colombia es el uso de vías no institucionales de interlocución entre la población y las autoridades públicas. Por tales debe entenderse las formas de relación entre los ciudadanos y las autoridades locales que no están reguladas por normas del derecho positivo y que obedecen más a la iniciativa, bien del gobierno local, bien de la población, a propósito de asuntos muy específicos de interés de alguno de ellos. Son, por tanto, modalidades de relación *ad hoc*, por tanto de carácter no permanente, que se desenvuelven al calor de las circunstancias y en función de la relación misma. Incluyen la movilización y la protesta ciudadana, las alianzas de organizaciones para resolver un problema compartido a través de la interlocución con las autoridades, así como iniciativas gubernamentales de contacto con la población que operan por fuera de los canales establecidos.

Se trata, además, de espacios abiertos, en los que puede participar cualquier persona, por tanto muy heterogéneos desde el punto de vista de los intereses que circulan en ellos, de los instrumentos y procedimientos utilizados y de los resultados que puede arrojar su funcionamiento. No hay reglas predefinidas, aunque la dinámica misma del espacio puede ir asentando algunas normas informales mínimas para que el espacio opere con un cierto nivel de organización y pueda llevar a cabo los procedimientos previstos para resolver un problema determinado.

Son varios los ejemplos que pueden ser citados para ilustrar esta nueva tendencia: uno de ellos, de amplia cobertura en el país, es el de las Constituyentes municipales y departamentales. Son acuerdos entre distintas organizaciones sociales, a las que en ocasiones se suman las autoridades públicas, para trabajar conjuntamente en la búsqueda de objetivos específicos: la convivencia pacífica, la generación de empleo e ingresos, la seguridad ciudadana o el desarrollo local. Hacen uso de todos los instrumentos disponibles para la consecución de sus objetivos y para la definición de políticas públicas en muy variados campos: espacios institucionales de participación, mesas de trabajo y de concertación, movilizaciones cívicas, etc. Las constituyentes convocan a muy amplios sectores de la población y se han convertido en un movimiento nacional que cubre cerca de una cuarta parte de los municipios del país. Sus integrantes han realizado nueve encuentros nacionales, en los que intercambian experiencias y definen apuestas comunes para ampliar su radio de acción.

También hay que mencionar un buen número de iniciativas ciudadanas en diversas ciudades y regiones del país en torno a los problemas ambientales. Este es uno de los ámbitos que mayor convocatoria ha logrado últimamente en el país, gracias a la conciencia que muchas personas y organizaciones han logrado crear en el conjunto de la sociedad colombiana alrededor de la protección de aguas y bosques, de la explotación minera o del cambio climático. En Bogotá, por ejemplo, hay una gran cantidad de iniciativas de grupos ambientalistas que presionan al gobierno de la ciudad para que haya políticas efectivas de protección de humedales, de bosques y de fuentes de agua contra la invasión de urbanizadores que sólo miran la rentabilidad de sus inversiones. Estos grupos realizan alianzas para discutir temas específicos, analizar el problema, identificar soluciones y entrar en un diálogo con las autoridades públicas, a través de mesas de trabajo o de dispositivos parecidos, en la mira de concertar soluciones a los problemas vividos.

Otro tipo de formas de expresión ciudadana para presionar políticas públicas por fuera de los espacios institucionales son las movilizaciones espontáneas frente a actuaciones gubernamentales que no llenan las expectativas ciudadanas. En grandes ciudades y

en pequeños municipios son frecuentes las protestas de grupos poblacionales por la mala prestación de los servicios públicos domiciliarios, o la toma de las vías por la baja calidad del servicio de transporte, como ha sucedido en los últimos años en Bogotá.

Finalmente, una de las experiencias más visibles y de mayor auge en el país es la multiplicación de veedurías ciudadanas, es decir, de grupos de personas que de manera organizada y sistemática realizan ejercicios de control social a la gestión pública. En las grandes ciudades, algunas ONG, sectores empresariales y medios de comunicación han unido esfuerzos y recursos para llevar a cabo el programa “Ciudades cómo vamos”, que hace seguimiento a los planes de desarrollo en varias ciudades del país para analizar qué tanto su ejecución está contribuyendo a mejorar la calidad de vida de la población.

En Medellín, Cali y Barranquilla y en varias ciudades intermedias del país se han desarrollado experiencias similares, así como observatorios para hacer seguimiento a los concejos municipales y valorar su desempeño. Y en esa misma línea existe una gran cantidad de pequeños grupos de ciudadanos que vigilan la ejecución de proyectos de obras públicas, de movilidad, de promoción social y de desarrollo local impulsados por los respectivos gobiernos locales. Estos ejercicios han ido perfilando un tejido social de personas y grupos interesados en vigilar la gestión pública y sus resultados, haciendo uso del derecho que consagra la Constitución colombiana en ese aspecto.

Estas experiencias –señaladas a manera de ejemplo de muchas otras que tienen ocurrencia en el país- representan el regreso a formas de movilización social y de interacción con las autoridades públicas, que eran características de las relaciones entre Estado y sociedad en Colombia hace tres o cuatro décadas. No son, por supuesto, excluyentes de los canales institucionales de participación, pero plantean una nueva dinámica social y de participación que no deja de tener importancia en la vida social y política de los municipios. En el seno de tales experiencias se forman y crecen nuevos liderazgos, alternativos a los liderazgos burocráticos que copan la mayor parte de los espacios institucionales de participación, nuevas lógicas de acción colectiva y una nueva energía que los propios ciudadanos se encargan de canalizar a través de dispositivos propios y no de los que constituyen la oferta estatal de participación.

Los grados de incidencia ciudadana por estas vías no institucionales tienden a ser más claros y contundentes que los de los canales institucionales, lo que de por sí constituye un atractivo para la población, que ve en esas nuevas modalidades un instrumento más eficaz para el logro de sus reivindicaciones y para la incidencia en las decisiones que los afectan. Además, ponen en evidencia los altos niveles de solidaridad que existen entre las comunidades, lo que no es necesariamente el caso en los espacios institucionales²⁸, dominados generalmente, como ya se señaló, por élites sociales que buscan apropiarlos para su propio y exclusivo beneficio, y por conductas corporativas que operan bajo la lógica de poder suma cero.

4. Balance y retos

La participación ha sido en Colombia un aliciente importante para una gran cantidad de segmentos de la población, secularmente excluidos de las decisiones públicas en Colombia, que a través de ella han podido vincularse a la deliberación sobre los asuntos colectivos e incidir de alguna manera en las decisiones que afectan su entorno mediato e inmediato. No sólo creó expectativas hace un cuarto de siglo, cuando se formalizaron los primeros espacios y mecanismos de participación, sino que ha demostrado, sobre todo en los casos exitosos, que es una ventana de oportunidad no despreciable para fortalecer la democracia y encontrar solución a los problemas de la gente.

Se ha avanzado en varios terrenos: en la socialización del lenguaje de la participación; en el interés ciudadano sobre los asuntos públicos; en la deliberación sobre temas de interés colectivo; en la concertación de políticas; en la vigilancia de la gestión pública; en la emergencia de nuevos liderazgos; en fin, en la movilización de hombres y mujeres para mejorar la calidad de vida de su entorno.

28 Una encuesta realizada el año pasado en Bogotá por Foro Nacional por Colombia muestra que para la mayor parte de los entrevistados participar significa, en primera instancia, solidarizarse con los vecinos para resolver problemas comunes. La incidencia en política pública no es un objetivo despreciable, pero ocupa lugares secundarios entre las preocupaciones de la gente mayor de 16 años en la ciudad.

Pero también se han desnudado deficiencias que frenan el potencial democrático de los dispositivos participativos, especialmente cuando hacen parte de la oferta estatal institucionalizada: la dispersión y el excesivo reglamentarismo de la norma; la difícil articulación entre las motivaciones utilitarias de los sujetos y el logro del bien común; la burocratización de los espacios institucionales; el distanciamiento entre los líderes y los sectores sociales que dicen representar; las tensiones entre participación ciudadana y representación política; la incidencia nefasta de los actores armados en la gestión municipal; y el entorno autoritario que ha afectado en los últimos años el ejercicio de la participación.

A pesar de esas dificultades, el saldo que arroja la participación en Colombia, sea por vías institucionales o no institucionales, es positivo. La participación sigue siendo una trinchera importante en la batalla por la democracia real en el país. Por eso es preocupante que el proyecto autoritario que se ha venido implantando en Colombia siga teniendo acogida no solamente en el seno de la dirigencia partidista, sino por parte de la población²⁹, pues dicho proyecto es abiertamente contrario a los propósitos de democratización de la gestión pública. En tal sentido, es necesario blindar la institucionalidad participativa del acecho del modelo autoritario. Significa ello fortalecer los espacios de participación y evitar que su desinstitucionalización y la discrecionalidad de las autoridades en la toma de decisiones se impongan como reglas para el futuro.

El marco legal e institucional de la participación, necesario a todas luces, es perfectible. Es necesaria una reforma del estatuto legal de la participación en Colombia para evitar la dispersión de normas y de espacios, para articular los diferentes ámbitos de la participación y para crear incentivos y condiciones que lleven a la gente a apropiarse de esos espacios y a utilizarlos con criterios de bien colectivo. Pero también se requiere la democratización de las instituciones de participación. Hay que democratizar la democracia y ciudadanizar la política. Se trata de evitar que los espacios de participación se conviertan en objeto de rapiña por parte de

29 Esa acogida se expresa en los altos índices de popularidad del Presidente Uribe, detectados por las encuestas de favorabilidad y preferencia política.

unas élites excluyentes que pretenden monopolizar las decisiones y obtener beneficios particulares mediante el uso de los dispositivos existentes. Hay que ampliar la base ciudadana de los espacios de participación y asegurar que éstos produzcan resultados que beneficien a un segmento cada vez más amplio de la población, en especial de quienes más requieren visibilizarse a través de ellos y poner de presente sus aspiraciones.

La educación para la ciudadanía es, en esa línea, una necesidad inaplazable. Desde los niños hasta los adultos hay que emprender una acción muy fuerte de sensibilización en torno a los asuntos colectivos. El miedo generado por los actores armados y la indiferencia de una gran parte de la población por estos temas tienen que ser revertidos como tendencia dominante, por lo menos en algunas zonas del país. Los ejemplos ya comprobados en Colombia acerca del potencial de la acción solidaria para enfrentar el conflicto armado y renovar los liderazgos sociales y políticos tradicionales constituyen la prueba de que sí es posible cambiar el rumbo. Es en esa lógica en la que tienen que ser socializados los niños y educados los adultos.

Finalmente, es necesario romper la brecha que separa la representación política de la participación ciudadana. Eso pasa necesariamente por un ejercicio de reconocimiento del otro como un adversario y no como un enemigo. Los actores políticos deben entender que las lógicas de participación pueden fortalecer los sistemas democráticos. Más aún, es necesario que los partidos políticos le apuesten a fortalecer la participación, cosa que hasta el presente no ha ocurrido, ni siquiera en las organizaciones de la izquierda política. Es preciso estimular debates internos en los partidos sobre el tema y presionar por propuestas que motiven la intervención e la ciudadanía en los asuntos públicos.

A su vez, los agentes participativos tienen que entender que la representación política es un mecanismo necesario –así no sea suficiente– de la democracia. Por tanto, las lógicas de participación deben ser entendidas como un complemento necesario de la representación política. La convivencia y la colaboración entre líderes sociales y políticos deben ser permanentes. Será un juego de “suma positiva” que redundará en beneficio de todos.

El contexto en Colombia no es por el momento el mejor para enfrentar esos retos y conseguir el objetivo de fortalecer la democracia participativa; por el contrario, los rasgos más visibles de la sociedad y del Estado colombiano van en sentido contrario: un conflicto armado no resuelto; un modelo autoritario que trata a toda costa de implantarse y perpetuarse; una situación de desigualdad e injusticia social insostenible; una política pública, especialmente en el orden nacional, que enfoca su fuerza y sus recursos a la guerra; y, lo más grave, una ciudadanía que en su gran mayoría sigue embelezada con el “embrujo autoritario” del régimen.

Nada, sin embargo, es imposible en la sociedad y en la política, así los logros se vean solamente en el largo plazo. Colombia emprende una nueva fase de su historia con la llegada de un nuevo presidente, al cual le corresponde inaugurar la era post-Uribe, así se predique como heredero de sus políticas. Existe una expectativa con respecto a lo que pueda cambiar en adelante. En lo que respecta a la participación, se está preparando un nuevo documento de política por parte del gobierno nacional, después de 13 años de silencio a ese respecto. Habrá que esperar qué propone el nuevo gobierno y cuál será su apuesta en esa materia. Por lo pronto, se respira una cierta incertidumbre sobre el futuro de la participación, por lo menos en lo que respecta al papel del gobierno nacional. Ello, sin embargo, no puede ser óbice para que los sectores democráticos de la sociedad civil y de la sociedad política emprendan la tarea de fortalecer lo que ha mostrado buenos resultados y de corregir lo que ha fallado hasta el momento. Es la única forma de encarar el futuro, actuando desde ya.

Recibido em: 13.10.2010

Aprovado em: 20.12.2010

Referencias

BORJA, J. **Estado, Descentralización y Democracia**. Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia, 1998.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. & PANFICHI, A. (Eds.) **La disputa por la construcción democrática en América Latina**. México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

LÓPEZ DE LA ROCHE, F. **Izquierdas y cultura política. ¿Oposición alternativa?**, Colección Sociedad y Conflicto, Bogotá, CINEP, 1994.

SANTANA, P. **Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia**. Bogotá, CINEP, 1983.

VELÁSQUEZ, F. (Coord.) **Las otras caras del poder**. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Bogotá: Foro – GTZ, 2009.

VELÁSQUEZ, F. & GONZÁLEZ, E. **¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?**. Bogotá: Fundación Corona, 2003.

VELÁSQUEZ, F. & GONZÁLEZ, E. Institucionalidad participativa en Colombia. Balance y Retos. *In*: SERAFIN, L. & MORONI, J.A. (Orgs.), **Sociedad Civil y nuevas institucionalidades democráticas en América Latina: dilemas y perspectivas**, Sao Paulo: Instituto Polis-Inesc, 2009.

VELÁSQUEZ, F.; GONZÁLEZ, E. & RODRIGUEZ, C.R. Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado. *In*: **Revista Controversia**, Número 181, Bogotá, diciembre de 2008.

ZULUAGA, J. Orígenes, naturaleza y dinámica del conflicto armado. *In*: VELÁSQUEZ, F. (Coord.) *In*: **Las otras caras del poder**. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos, Bogotá: Foro – GTZ, 2009.

Abstract

The institutionalization of participation in Colombia: notes for interpretation

Twenty five years ago, Colombia decided to institutionalize citizen participation as part of the decentralization of the State. Citizen participation was seen as a way of bringing government closer to citizens and as a means to democratize public decisions. The development of citizen participation in Colombia has gone through two stages: the first was characterized by the reception given to the reform among the majority of Colombian people, and the multiplication of institutional spaces for participation. The second stage is characterized by the negative effect of two factors on participation: the establishment of an authoritarian political regime and the incidence of armed conflict in municipal governance. Alternatively, people are increasingly turning to informal scenarios to express their demands

to the state. The current challenge is to strengthen citizen participation through several strategies: policy and normative change, public education, new institutional and cultural schemes.

Keywords: Democracy, citizen participation, Colombia, civil society, municipal governance.