

Bogotá, 11 de agosto de 2015

Señores
BIBLIOTECA GENERAL
Pontificia Universidad Javeriana
Ciudad

Respetados Señores,

Me permito presentar el trabajo de grado titulado MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA HACIA UN NUEVO MODELO DE DEMOCRACIA, elaborado por el estudiante CARLOS ANTONIO CORONEL HERNÁNDEZ, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 10.535.779 de Popayán, para que se incluya en el catálogo de consulta.

Cordialmente,

Luis Carlos Valencia Sarria
Maestría en Estudios

ANEXO 2
CARTA DE AUTORIZACIÓN DE LOS AUTORES
(Licencia de uso)

Bogotá, D.C., 11 de agosto de 2015

Señores
Biblioteca Alfonso Borrero Cabal S.J.
Pontificia Universidad Javeriana
Cuidad

El suscrito

CARLOS ANTONIO CORONEL HERNÁNDEZ , con C.C. No **10.535.779**

En mí (nuestra) calidad de autor (es) exclusivo (s) de la obra titulada:
**MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA HACIA UN NUEVO MODELO DE
DEMOCRACIA**

_____ (por favor señale con una "x" las opciones que apliquen)

Tesis doctoral Trabajo de grado Premio o distinción: **Si** **No**

cual:

presentado y aprobado en el año 2015 , por medio del presente escrito autorizo (Autorizamos) a la Pontificia Universidad Javeriana para que, en desarrollo de la presente licencia de uso parcial, pueda ejercer sobre mí (nuestra) obra las atribuciones que se indican a continuación, teniendo en cuenta que en cualquier caso, la finalidad perseguida será facilitar, difundir y promover el aprendizaje, la enseñanza y la investigación.

En consecuencia, las atribuciones de usos temporales y parciales que por virtud de la presente licencia se autorizan a la Pontificia Universidad Javeriana, a los usuarios de la Biblioteca Alfonso Borrero Cabal S.J., así como a los usuarios de las redes, bases de datos y demás sitios web con los que la Universidad tenga perfeccionado un convenio, son:

AUTORIZO (AUTORIZAMOS)	SI	NO
1. La conservación de los ejemplares necesarios en la sala de tesis y trabajos de grado de la Biblioteca.	X	
2. La consulta física o electrónica según corresponda	X	
3. La reproducción por cualquier formato conocido o por conocer	X	
4. La comunicación pública por cualquier procedimiento o medio físico o electrónico, así como su puesta a disposición en Internet	X	
5. La inclusión en bases de datos y en sitios web sean éstos onerosos o gratuitos, existiendo con ellos previo convenio perfeccionado con la Pontificia Universidad Javeriana para efectos de satisfacer los fines	X	

AUTORIZO (AUTORIZAMOS)	SI	NO
previstos. En este evento, tales sitios y sus usuarios tendrán las mismas facultades que las aquí concedidas con las mismas limitaciones y condiciones		
6. La inclusión en la Biblioteca Digital PUJ (Sólo para la totalidad de las Tesis Doctorales y de Maestría y para aquellos trabajos de grado que hayan sido laureados o tengan mención de honor.)	X	

De acuerdo con la naturaleza del uso concedido, la presente licencia parcial se otorga a título gratuito por el máximo tiempo legal colombiano, con el propósito de que en dicho lapso mi (nuestra) obra sea explotada en las condiciones aquí estipuladas y para los fines indicados, respetando siempre la titularidad de los derechos patrimoniales y morales correspondientes, de acuerdo con los usos honrados, de manera proporcional y justificada a la finalidad perseguida, sin ánimo de lucro ni de comercialización.

De manera complementaria, garantizo (garantizamos) en mi (nuestra) calidad de estudiante (s) y por ende autor (es) exclusivo (s), que la Tesis o Trabajo de Grado en cuestión, es producto de mi (nuestra) plena autoría, de mi (nuestro) esfuerzo personal intelectual, como consecuencia de mi (nuestra) creación original particular y, por tanto, soy (somos) el (los) único (s) titular (es) de la misma. Además, aseguro (aseguramos) que no contiene citas, ni transcripciones de otras obras protegidas, por fuera de los límites autorizados por la ley, según los usos honrados, y en proporción a los fines previstos; ni tampoco contempla declaraciones difamatorias contra terceros; respetando el derecho a la imagen, intimidad, buen nombre y demás derechos constitucionales. Adicionalmente, manifiesto (manifestamos) que no se incluyeron expresiones contrarias al orden público ni a las buenas costumbres. En consecuencia, la responsabilidad directa en la elaboración, presentación, investigación y, en general, contenidos de la Tesis o Trabajo de Grado es de mí (nuestro) competencia exclusiva, eximiendo de toda responsabilidad a la Pontificia Universidad Javeriana por tales aspectos.

Sin perjuicio de los usos y atribuciones otorgadas en virtud de este documento, continuaré (continuaremos) conservando los correspondientes derechos patrimoniales sin modificación o restricción alguna, puesto que de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación de los derechos patrimoniales derivados del régimen del Derecho de Autor.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “*Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores*”, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables. En consecuencia, la Pontificia Universidad Javeriana está en la obligación de RESPETARLOS Y HACERLOS RESPETAR, para lo cual tomará las medidas correspondientes para garantizar su observancia.

NOTA: Información Confidencial:

Esta Tesis o Trabajo de Grado contiene información privilegiada, estratégica, secreta, confidencial y demás similar, o hace parte de una investigación que se adelanta y cuyos Resultados finales no se han publicado. Si No

En caso afirmativo expresamente indicaré (indicaremos), en carta adjunta, tal situación con el fin de que se mantenga la restricción de acceso.

NOMBRE COMPLETO	No. del documento de identidad	FIRMA
CARLOS A. CORONEL HERNÁNDEZ	10.535.779	

FACULTAD: Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

PROGRAMA ACADÉMICO: Maestría en Estudios Políticos

ANEXO 3
BIBLIOTECA ALFONSO BARRERO CABAL, S.J.
DESCRIPCIÓN DE LA TESIS DOCTORAL O DEL TRABAJO DE GRADO
FORMULARIO

TÍTULO COMPLETO DE LA TESIS DOCTORAL O TRABAJO DE GRADO						
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA HACIA UN NUEVO MODELO DE DEMOCRACIA						
SUBTÍTULO, SI LO TIENE						
AUTOR O AUTORES						
Apellidos Completos			Nombres Completos			
CORONEL HERNÁNDEZ			CARLOS ANTONIO			
DIRECTOR (ES) TESIS DOCTORAL O DEL TRABAJO DE GRADO						
Apellidos Completos			Nombres Completos			
ANDRÉS			DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA			
FACULTAD						
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES						
PROGRAMA ACADÉMICO						
Tipo de programa (seleccione con "x")						
Pregrado	Especialización	Maestría	Doctorado			
		X				
Nombre del programa académico						
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLÍTICOS						
Nombres y apellidos del director del programa académico						
Luis Carlos Valencia Sarria						
TRABAJO PARA OPTAR AL TÍTULO DE:						
MAGISTER EN ESTUDIOS POLÍTICOS						
PREMIO O DISTINCIÓN <i>(En caso de ser LAUREADAS o tener una mención especial):</i>						
CIUDAD		AÑO DE PRESENTACIÓN DE LA TESIS O DEL TRABAJO DE GRADO			NÚMERO DE PÁGINAS	
BOGOTA D.C.		2015			108	
TIPO DE ILUSTRACIONES (seleccione con "x")						
Dibujos	Pinturas	Tablas, gráficos y diagramas	Planos	Mapas	Fotografías	Partituras
		X				
SOFTWARE REQUERIDO O ESPECIALIZADO PARA LA LECTURA DEL DOCUMENTO						
Nota: En caso de que el software (programa especializado requerido) no se encuentre licenciado por la Universidad a través de la Biblioteca (previa consulta al estudiante), el texto de la Tesis o Trabajo de Grado quedará solamente en formato PDF.						
MATERIAL ACOMPAÑANTE						
TIPO	DURACIÓN (minutos)	CANTIDAD	FORMATO			
			CD	DVD	Otro ¿Cuál?	
Vídeo						
Audio						

Multimedia					
Producción electrónica					
Otro Cuál?					

DESCRIPTORES O PALABRAS CLAVE EN ESPAÑOL E INGLÉS

Son los términos que definen los temas que identifican el contenido. (*En caso de duda para designar estos descriptores, se recomienda consultar con la Sección de Desarrollo de Colecciones de la Biblioteca Alfonso Borrero Cabal S.J en el correo biblioteca@javeriana.edu.co, donde se les orientará.*)

ESPAÑOL	INGLÉS
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	PARTICIPATORY DEMOCRACY
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	REPRESENTATIVE DEMOCRACY
DEMOCRACIA DIRECTA	DIRECT DEMOCRACY
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	CITIZEN PARTICIPATION

RESUMEN DEL CONTENIDO EN ESPAÑOL E INGLÉS

(Máximo 250 palabras - 1530 caracteres)

Este trabajo tiene por objetivo desde una perspectiva institucional, observar en Colombia el estado de la democracia representativa y su relación con la democracia *directa-participativa*, modelo que se introdujo con especial énfasis con ocasión de la Constitución de 1991. Desde tal visión se abordarán interrogantes encaminados a conocer la viabilidad de la articulación de los dos modelos, como también, a comprender cómo se complementan dentro del régimen democrático vigente. Se pretende, desde las experiencias aprendidas, examinar cómo la *democracia participativa* puede contribuir al fortalecimiento del sistema, mediante mecanismos de *democracia directa* en un escenario de postconflicto. Ello, en la medida en que el fortalecimiento de mecanismos de *democracia directa* existentes, contribuyan a la creación de contextos propicios para la reapertura de participación de la ciudadanía en asuntos públicos y de interés general como particular. Así, cabe la pregunta, *¿Cómo y en qué grado la operación de los mecanismos de participación permiten complementar el modelo de democracia representativa con la democracia participativa en Colombia, desde el punto de vista institucional?*

Abstract:

This work from an institutional standpoint is intended to, observe the representative democracy status in Colombia and its relationship with *direct-participative* democracy, model that was introduced with special emphasis at the time of the Constitution of 1991. From that view concerns are addressed aiming to know about the viability of putting together both models, as well as, to understand how they complement each other with in the current democratic regime in effect. It is intended, from lessons learned, to evaluate how the *participative democracy* can contribute to the system strengthening, through mechanism of *direct democracy* during a post-conflict scenario. Thus, to the extend that the strengthening of existing *direct democracy* mechanisms, contribute to the creation of enabling environments for the re-opening of citizen's participation on public affairs and general as well as particular matters of interest. Hence, the question, *how and to what degree the operation of participation mechanisms allow to complement the representative democracy model in Colombia, from the institutional point of view?*

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

HACIA UN NUEVO MODELO DE DEMOCRACIA

CARLOS ANTONIO CORONEL HERNÁNDEZ

**Monografía para optar al título de
Magister en Estudios Políticos**

Director

Andrés Dávila Ladrón de Guevara

Político

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS

BOGOTÁ, D.C.

2015

CONTENIDO

<u>INTRODUCCIÓN</u>	<u>4</u>
<u>CAPÍTULO I. DEMOCRACIA Y RÉGIMEN POLÍTICO EN COLOMBIA</u>	<u>6</u>
<u>PRECEDENTE HISTÓRICO</u>	<u>7</u>
1.1 <u>¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?</u>	<u>9</u>
1.2 <u>PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA DIRECTA-PARTICIPATIVA</u>	<u>14</u>
1.3 <u>HACÍA UN MODELO HÍBRIDO Y DE COMPLEMENTARIEDAD</u>	<u>25</u>
<u>CAPÍTULO II. UNA MIRADA AL BALANCE DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA</u>	<u>33</u>
2.1 <u>CASO COLOMBIANO</u>	<u>35</u>
2.2 <u>MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. TRANSICIÓN DE MODELOS</u>	<u>38</u>
2.2.1 <u>Crisis de las organizaciones políticas como mediadores y catalizadores de los intereses ciudadanos.</u>	<u>39</u>
2.2.2 <u>Déficit de rendición de cuentas del modelo representativo</u>	<u>39</u>
2.2.3 <u>Burocracias en las decisiones políticas</u>	<u>39</u>
2.3 <u>CAUSAS DE CRISIS DE PARTICIPACIÓN EN COLOMBIA</u>	<u>41</u>
2.3.1 <u>Desconocimiento de los ciudadanos y una cultura política.</u>	<u>41</u>
2.3.2 <u>Inconsistencias y dispersión normativa y barreras legales</u>	<u>43</u>
2.3.3 <u>Clientelismo y autoritarismo</u>	<u>46</u>
2.3.4 <u>Apertura a la participación ciudadana</u>	<u>48</u>
2.3.5 <u>Descentralización y participación</u>	<u>50</u>
2.3.6 <u>Lo global y lo local</u>	<u>53</u>

2.4	<u>NUEVA LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA</u>	55
2.5	<u>APRENDIZAJES DE LA EXPERIENCIA</u>	64
2.5.1	<u>Lo positivo</u>	64
2.5.2	<u>Lo negativo</u>	71
<u>CAPÍTULO III. PROSPECTIVA</u>		76
3.1	<u>SIGNIFICADO DEL NUEVO ESTATUTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</u>	80
3.2	<u>PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE ABAJO. ÁMBITO MUNICIPAL.</u>	82
3.3	<u>ASAMBLEAS CONSTITUYENTES MUNICIPALES</u>	84
3.3.1	<u>Referente normativo</u>	86
3.3.2	<u>Experiencias</u>	87
3.3.3	<u>Otros procesos de asambleas constituyentes regionales</u>	90
3.3.4	<u>Conclusiones de las asambleas constituyentes municipales</u>	91
3.3.5	<u>Participación Ciudadana en escenario de postconflicto. Diálogos de la Habana</u>	93
4	<u>CONCLUSIONES</u>	98

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objetivo desde una perspectiva institucional, observar en Colombia el estado de la democracia representativa y su relación con la democracia *directa-participativa*, modelo que se introdujo con especial énfasis con ocasión de la Constitución de 1991. Desde tal visión se abordarán interrogantes encaminados a conocer la viabilidad de la articulación de los dos modelos, como también, a comprender cómo se complementan dentro del régimen democrático vigente. Se pretende, desde las experiencias aprendidas, examinar cómo la *democracia participativa* puede contribuir al fortalecimiento del sistema, mediante mecanismos de *democracia directa* en un escenario de postconflicto. Ello, en la medida en que el fortalecimiento de mecanismos de *democracia directa* existentes, contribuyan a la creación de contextos propicios para la reapertura de participación de la ciudadanía en asuntos públicos y de interés general como particular. Así, cabe la pregunta, *¿Cómo y en qué grado la operación de los mecanismos de participación permiten complementar el modelo de democracia representativa con la democracia participativa en Colombia, desde el punto de vista institucional?*

Este trabajo de grado busca desde la perspectiva del Estado, conocer la forma cómo diversos actores de la vida política y social, han percibido y utilizado los mecanismos de democracia directa acorde a la oferta institucional puesta a disposición. La metodología, dada la precariedad institucionalidad de datos y experiencias con la información de fuentes secundarias, tiene un enfoque cualitativo, en lo pertinente desde el punto de vista teórico y conceptual, así como analítico y crítico sobre los balances del ejercicio participativo desde 1991.

En 1991 se concebía la introducción de cambios al modelo de gobierno en aspectos relevantes de partidos políticos y en materia de participación política e intervención

ciudadana, buscando transformar las instituciones políticas con el fin de modernizar el Estado colombiano.

Se plantearon notables cambios en el régimen político y jurídico. Se buscó cambiar el viejo orden y construir uno nuevo, acorde a las nuevas necesidades. Es así como dentro del marco de la noción de modernización en su momento, se pretendió establecer un nuevo tipo de relación entre ciudadanía y Estado, más cercana y abierta a la participación, lo que significaba, redefinir las bases conceptuales de la organización del aparato estatal, como lo expresa el Artículo 1° de la Constitución.

Se contempla una nueva forma de organización política en el cual la *democracia participativa*, se vincule a los mecanismos de representación y se complementen por otros de intervención directa de la ciudadanía en las decisiones y al control del Estado. El nuevo modelo se debe entender como un “conjunto de mecanismos, institucionalizados o no, a través de los cuales los ciudadanos inciden o buscan incidir en las decisiones públicas con la expectativa que aquellas decisiones representen sus intereses sociales, difusos y colectivos, ejerciendo su derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos” (Cardoso, 2006, 57). La democracia participativa abre la puerta a nuevas experiencias de participación ciudadana desde la institucionalidad.

Los tres capítulos se abordan de la siguiente forma. En el Capítulo Primero, se conceptualiza acerca de la democracia, la democracia directa-participativa y su estrecha relación con el *Modelo representativo*. En el Segundo Capítulo se recogen planteamientos de los resultados positivos y negativos obtenidos luego de la reforma de 1991 y en el Tercer capítulo, se hace una propuesta de cómo los mecanismos de participación y de democracia directa desde abajo, coadyuvan al mejoramiento de las relaciones de los ciudadanos con el Estado y para finalizar, a título de epílogo, se presentan varios aspectos en armonía con los resultados –hasta ahora conocidos– de las conversaciones para alcanzar la paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP.

CAPÍTULO I. DEMOCRACIA Y RÉGIMEN POLÍTICO EN COLOMBIA

El presente capítulo, desde una perspectiva teórica, presenta diversas posturas de carácter académico respecto a la forma como se confrontan y conviven los modelos de democracia representativa y participativa, para lo cual se consulta autores que aportan a la hipótesis planteada en cuanto a complementariedad o no del modelo.

El régimen democrático de Colombia muestra numerosos ejemplos de instituciones y mecanismos de democracia directa antes del evento de 1991. En efecto, se implementaron instancias formales de participación ciudadana que motivaron un grado de entusiasmo para consolidar la participación como una forma de democratización del régimen político, de cara al fortalecimiento del protagonismo de segmentos de la sociedad para el control y de la participación en las decisiones públicas. Dicho paso se dio con la Carta Política de 1991, la cual se fundamentó en los principios de la democracia participativa, marco propicio para el impulso de prácticas participativas en diferentes ámbitos de la vida nacional.

La participación desde la óptica normativa aparece como principio, como derecho y como mecanismo para el ejercicio de la ciudadanía. En efecto, desde los primeros artículos, la participación es definida como principio constitutivo de la organización del Estado, como fin esencial y razón de ser de su existencia. El Estado debe facilitarla y promoverla en sus distintos niveles de estructuración (nacional, departamental y local) y propiciar el clima y las condiciones adecuadas para su ejercicio. (Velásquez, 1991, 60-72) Entonces, con base en este perfil normativo, se deben establecer algunos *referentes teóricos* que conduzcan a conocer la forma positiva o negativa de convivencia o exclusión del régimen de democracia representativa y directa-participativa *en un contexto de democracia*.

1.1 PRECEDENTE HISTÓRICO

Se describe en el escrito de Luis Aguilar Duque, que a fines del siglo XVIII con ocasión del clima y secuelas dejadas por la Revolución Francesa, se planteó un intenso debate entre el concepto y alcance de la *democracia directa* y la *democracia representativa*, por cuanto se dieron dos vertientes contradictorias, las cuales en los siglos XIX y XX, se acomodaron de forma que ambas figuras se tornaron en instituciones complementarias, que conviven entre sí. La controversia nace en Francia con especial agudeza, no sólo desde el punto de vista teórico, sino también en lo pragmático. En efecto, el concepto de la participación directa se ha abordado desde el siglo XVIII y aún en la actualidad. Es así como se conoce la posición firme de Montesquieu, afirmando que el pueblo, en ejercicio de la soberanía popular sólo debe realizar de forma independiente aquello que es capaz de hacer y que dentro del marco de dicha competencia, el pueblo no es capaz de conducir los negocios y dirigirlos, en la medida que no posee el conocimiento de los hechos y de las circunstancias que le permitan obrar con racionalidad y oportunidad.

La alternativa que brinda Montesquieu, está dirigida a reconocer que el pueblo sí puede escoger las personas a quienes debe delegar su autoridad, en la medida que es incapaz de ejercerla de forma individual. Complementa su postura, afirmando que es un peligro que el pueblo tenga ese poder decisorio, incluso para la libertad. Rousseau, por el contrario, propone soluciones de autogobierno, por cuanto la voluntad general del pueblo no se puede alienar, y un hombre no se puede despojar de su soberanía para delegar en otro dicho poder. Así, la expresión de voluntad de un parlamentario no será la voluntad de un pueblo, por cuanto la soberanía no puede desde ningún punto de vista ser representada, en la medida en que nunca podrá ser alienada. Entonces, en esta línea afirma que la ciudadanía debe participar directamente en la formación de las leyes a través de asambleas abiertas.

Dichas posturas contrarias, son conciliadas por Sieyés, el cual centra su posición en la teoría de la Nación y del Poder Constituyente. De otra forma, plantea con las ideas tópicas del siglo XVIII, imprimirles un contenido práctico que desemboca en la teoría del régimen constitucional.

La Nación es un cuerpo de asociados con una voluntad común, entendiendo que dicha voluntad común se puede identificar fácilmente con la voluntad general de Rousseau. En esta línea, la Nación pone en ejercicio dicha voluntad soberana como poder constituyente para establecer una constitución. Dentro de este esquema, la Constitución una vez creada, define con claridad quién será el legislador, cómo se elige a los legisladores, quién ejecuta y cómo se designa el gobierno, cómo se juzga, y de qué forma se designa a los jueces; existirán poderes representativos establecidos y definidos jurídicamente que cumplen su misión dentro de un marco de controles que evitan el desborde y el abuso del poder. En este contexto, el legislador representativo descrito en la Constitución está sometido a ella, por cuanto la Carta es la expresión de la voluntad general que la Nación ha establecido como poder constituyente. Entonces, la voluntad de la Nación es una sola, indivisible e inalienable, pero los poderes previstos en la misma, se encuentran divididos y, al mismo tiempo, limitados por la Constitución y poseen un carácter eminentemente representativo.

En síntesis, el planteamiento de Sieyès, personifica un planteamiento práctico, que permite establecer la existencia de órganos de gobierno como poderes constituidos dentro del marco de la Constitución, la cual se atribuye con exclusividad la expresión de dicha voluntad común, que en últimas es el signo de la nación como un cuerpo integrado por asociados. No obstante, el planteamiento de Sieyès desplaza y limita las formas de participación directa, al establecimiento del *consensus* expresado en el orden constitucional, permitiendo en su momento el desarrollo de plebiscitos que permitieron a Napoleón legitimar democráticamente la autoridad de Primer Cónsul y Emperador. Dicho precedente ha conllevado que en algunos países se utilice el plebiscito y en otros el referéndum como mecanismos de democracia directa. Se consigna finalmente que ésta ha sido la línea “*de ajuste entre la democracia directa y representativa, reservar las formas de participación directa al pueblo para aquellos actos o normas que definan la legitimidad de un consensus*”. (Aguilar de Luque, 1977, XXIV) Los mecanismos y formas de participación directa han pasado a constituirse en un instrumento usual para soportar grandes decisiones políticas en los regímenes democráticos.

1.2 ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?

Es útil reflexionar sobre los orígenes mismos del concepto de democracia antes de preguntarse sobre la tensión existente entre democracia representativa y democracia participativa, consultar sobre lo que se entiende por democracia y qué se espera de ella. La democracia como siempre se ha descrito, dice Giovanni Sartori, es una entidad política, como una forma de Estado y de gobierno, y así ha permanecido desde sus orígenes como concepto. Es importante la definición de democracia, porque se pueden establecer las expectativas se tienen de ella, en la medida en que si se va a definir la democracia de forma irreal, no se encontrarán jamás, realidades democráticas. (1994)

Igualmente, sucede cuando se declara qué es democrático o qué no lo es, queda claro que el juicio depende de la definición o nuestra idea que sobre la democracia se tiene, que se ajusta o no a un deber ser preestablecido. No basta con remitirse a la significación del vocablo, y de lo que significa su nombre. Se debe, por el contrario, reflexionar sobre la utilidad de la democracia. (Sartori, 1994, 3) Por una parte, la democracia requiere de una definición prescriptiva y, por la otra, se debe definir desde la óptica descriptiva. Tanto es así, que Sartori dice que sin la verificación, la prescripción es “*irreal*”; pero sin el ideal una democracia “*no es tal*”.

La democracia definición normativa es insuficiente para encontrar el deber ser y el ideal democrático. Es un grave error entonces, cambiar una prescripción por una verificación; y tanto será más frecuente el error, tanto más las democracias quedan expuestas a malentendidos y trampas.

Existen muchas definiciones sobre democracia, entendida en principio la democracia sin adjetivos, como democracia política. Sin embargo, a nivel empírico existen muchos tipos de democracia y de diversa calificación, como la de tipo presidencial o parlamentario – francés o inglés–, proporcionales o mayoritarias, etc., conllevando lo anterior, a que se

mire la democracia en plural, entendido que existen teorías democráticas, las cuales son alternativas irreductibles unas con otras. Sartori agrega un ejemplo que significa que dicha descripción desarrolla la teoría de la democracia en singular, como un tronco del que nacen múltiples ramas; y, en segundo término, se sostiene que no existe un solo tronco sino que las democracias en plural, constituyen cada una un árbol independiente.

Según Sartori, existen diversas tesis o planteamientos para definir la democracia, en ocasiones, cimentada en una teoría clásica y, por otro, en una teoría basada en competitividad, pluralista o schumpeteriana de la democracia. Así, surge también la oposición ritual entre teoría participativa y teoría representativa. Frente a estas separaciones, agrega que él no las comparte por cuanto afirma que a este tipo de distinciones, debe, necesariamente, abordar la teoría prescriptiva como descriptiva.

Una definición de democracia, según él, debe comprender ambas teorías. No hacerlo implica contar con una teoría incompleta y parcial. Sartori, para ilustrar su postura, cuando hace alusión a la teoría participativa, para colocarla como alternativa de la teoría representativa de la democracia, denominada teoría de conjuntos, se requiere hacer una teoría que igualmente las comprenda. Dice que los participacionistas tienen en la mano sólo un engranaje, y por más que lo hagan grande, un engranaje no hace un reloj, una parte de todo no puede subsumir al todo. Complementa que pese las tesis de las múltiples teorías de las democracias, no comparte la teoría completa o la teoría de conjunto. Sartori sostiene que la teoría de la democracia es singular, y está dividida únicamente por la discontinuidad que separa la democracia de los antiguos de la democracia de los modernos, y que esta última es fundamentalmente, la teoría de la democracia liberal y de ella se desprenden muchas vetas. Dice finalmente que se puede afirmar entonces que la teoría completa de la democracia es conjuntamente: a) descriptiva y prescriptiva y también, b) la aplicación de la teoría a la práctica.

Por otro lado, respecto al concepto de democracia, Robert Dahl agrega que la definición no es fácil tornándose algo complejo esta tarea, en la medida que desde la perspectiva institucional, verbigracia la redacción y concepción de las cartas políticas de los diferentes

estados varían unas de otras ostensiblemente. Por ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos, asegura un Ejecutivo poderoso y de forma paralela un legislativo fuerte, y cada uno de forma casi independiente entre ellos; otro caso diferente se da en el caso de los Gobiernos Europeos que han escogido un sistema parlamentario con un primer ministro elegido por el Parlamento.

Las democracias son variables y no es fácil definir las. Solo aspecto uniforme en todas sus facetas, en el sentido que todos los miembros/ciudadanos deben ser políticamente iguales. (Dahl, 1998, 47) El concepto de democracia desde el punto de vista institucional se encuentra inserto en las Cartas Políticas, pudiendo afirmar, como lo indica Dahl, que pueden influir de muchas formas en cuanto al tipo de democracia, por ejemplo en brindar *estabilidad* a las instituciones políticas democráticas, asegurando que se respeten todos derechos y garantías que acompañan a las instituciones; *derechos fundamentales*, de cara a la protección de los derechos de las mayorías como minorías; *neutralidad*, garantizando que las medidas se dicten con visos de generalidad; *responsabilidad*, de forma que todos los ciudadanos pueden exigir cuentas a sus líderes políticos; *representación equitativa*, en cuanto a los consensos informados sobre leyes y políticas por medio de procesos de negociación e incentivos; *gobierno eficaz*, entendido como la capacidad de un gobierno para responder y actuar siguiendo lo que creen los ciudadanos los puede afectar y esperan también de sus líderes con acciones para abordar problemas que los afectan; *decisiones competentes*, relacionadas con la eficacia de las decisiones dictadas dentro del marco de conocimiento y experiencia; transparencia y comprensibilidad, entendido que todas las acciones del gobierno deben estar siempre abiertas al escrutinio público; *flexibilidad y legitimidad*, además de tener la capacidad de apartarse a las necesidades, la Carta Política debe brindar un clima de legitimidad y lealtad entre los ciudadanos y la élites políticas que garanticen las estabilidad del régimen.

De otra parte, Dahl, establece criterios que en su parecer deben ayudar a definir el concepto de democracia, identificados en: a) *Participación efectiva*, referida a las oportunidades reales y efectivas para expresar sus posiciones, b) *Igualdad del voto*, en cuanto a la real e iguales oportunidades para votar, partiendo de la premisa de igualdad

de cada voto; c) *Comprensión ilustrada*, entendida como la oportunidad de todos de entender las decisiones que se adopten como sus consecuencias; d) *Control de agenda*, referido a la capacidad de las personas para proponer y modificar las agendas de discusión y de decisión; e) *Inclusión de adultos*; como ejemplo de políticas inclusivas y de pluralidad. Tales aspectos serán muestras indicativas de otras variables que propone Dahl dentro de su visión de inclusión, igualdad y de reconocimiento de fuerzas plurales en una sociedad e institucionalidad que debe brindar espacios de participación en el contexto de régimen democrático.

De otra parte, Norberto Bobbio sobre el concepto de democracia establece que para la elaboración del mismo, debe existir una “*definición mínima*” descrita como un conjunto de reglas procesales para la toma de las decisiones colectivas, y debe incluir, además de la especificación de las reglas, cuáles son las condiciones necesarias para la aplicación de las mismas. (Yturbe, 2001) La democracia, como una *forma de gobierno*, para Bobbio guarda un grado de similitud entre la democracia antigua y la democracia moderna a diferencia de lo que sostiene Sartori en el sentido de que se parece poco, si es que existe algún parecido al que se desarrolló en el siglo V a. de C. Para Bobbio la similitud entre la democracia antigua y la moderna, se puede ver en la concepción actual que se tiene sobre igualdad y libertad política, argumentos y principios de toda democracia, al afirmar que esos valores y rasgos se comparten entre las dos democracias.

La definición de Bobbio, es una *definición mínima y procedimental* de la democracia como forma de gobierno la cual hace referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones, mediante qué procedimientos y condiciones. Tal definición comprende tres (3) condiciones: 1). Atribución del derecho de participación en la toma de decisiones colectivas a un número muy elevado de individuos; 2). Existencia de reglas procedimentales, como la regla de la mayoría; 3). Garantía de alternativas reales y, como condición de esta última, la existencia y garantía de las cuatro libertades modernas básicas reflejadas en libertades en lo personal, de expresión, de reunión y de asociación. Las anteriores condiciones son importantes en la medida en que permite elegir y tomar decisiones sin estar sometidos a ningún tipo de coacción.

Entonces, *¿Tiene sentido hablar de democracia participativa para rescatar la gobernabilidad y corregir las deficiencias del modelo representativo?* Bobbio señala que el problema está en que se ha desarrollado la democracia política, olvidando la democracia social y que hasta tanto no se democratice la sociedad, el problema no estará en la mayor o menor participación; lo que se requiere es una mayor comprensión y ejercicio social de la democracia. En tal sentido, el camino a un modelo más satisfactorio, requiere de una sociedad abierta al disenso, pluralista, con una amplia base de distribución del poder, que inevitablemente conduzca a una sociedad civil democrática capaz de ampliar la democracia política, que para Bobbio hace innecesario el apelar a la democracia directa. Ese parece el norte de la democracia participativa. (Puerta, 2015)

Michelangelo Bovero, por su parte, analiza las diferencias entre las democracias antigua y moderna, el cual por su parte con el fin de analizar la relación entre la democracia ideal y democracia real, reconstruyen lo que él llama el "*concepto puro*" de democracia, el cual queda definido justamente desde sus fundamentos filosóficos: por una categoría (la igualdad) y un principio (la libertad). Ello le permite afirmar que la "*democracia es una en su concepto*" y que, por tanto, la idea de que hay una absoluta heterogeneidad entre la democracia de los antiguos y la moderna, es insostenible. (Bovero, 1987)

En cuanto a los aspectos más relevantes a través de los cuales se deduce la importancia actual de la democracia en el Estado-Nación en el ámbito internacional, es posible identificar una relación inseparable entre la democracia y el derecho, porque los ciudadanos no producen las disposiciones jurídicas, sino que eligen a quienes están autorizados para producirlas. Por lo cual, en el Estado social de derecho la fuente principal de Derecho es la Constitución, seguida por la ley, aunque esta no tenga la misma fuerza que tenía en el Estado liberal de Derecho. Dentro de este marco conceptual, también se define que la democracia es cultura, es estilo de vida, caracterizado por el diálogo, la información, la comunicación, la fraternidad de los ciudadanos con la organización política. Es un lenguaje y un conjunto de actitudes, convicciones, creencias, tolerancias,

responsabilidades y concepciones de la ciudadanía, de su civismo y solidaridad que penetra en el espectro de lo público y de lo privado. (Araújo, 2011)

1.3 PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA DIRECTA-PARTICIPATIVA

Desde punto de vista de la dialéctica, la teoría política se ha encargado del problema de comprender el ideal democrático que diese elementos de entendimiento a la política cotidiana, ocupándose de dar a la democracia directa un sitio relevante; así con el transcurso del tiempo, el ejercicio del poder ha terminado por la creación de instituciones representativas. (Aguilar, 1977) Expresa Aguilar de Luque que en una perspectiva clásica, se entiende que la democracia directa consistía en la plena participación de los ciudadanos en asuntos de carácter político, derecho que ejercían a través de los debates públicos que tenían lugar en el ágora griega. El consenso general era el mecanismo de solución y de toma de decisiones, metodología que permitía que el ciudadano estuviese en los dos puntos opuestos de la relación de poder, no obstante que quienes podían participar en tales asambleas debían tener la condición de ciudadanos, excluyéndose por ende de la decisión a otros sujetos.

Tal posición fue reelaborada más tarde por Juan Jacobo Rousseau, con fundamento en principios que pregonaban la igualdad del ser humano, dentro del entorno del ejercicio de la soberanía popular. Lo anterior, en desarrollo de principios y corrientes iusnaturalistas, que afirmaban el reconocimiento de la igualdad natural del hombre y de la existencia de unos derechos inalienables y de una fundamentación social del poder. Entonces, para justificar la plena incorporación del individuo al poder, el pacto habrá de ser suscrito entre los individuos y el cuerpo político en vías de constitución; se hará en un solo acto, produciéndose por resultado una total enajenación del individuo del cuerpo social recién creado. El pacto social, que personifica la voluntad general, se caracteriza por ser indivisible e inalienable, aspecto éste que se entiende como la clave del “*Edificio Rousseniano*” (Aguilar, 1977), que en últimas es el fundamento de la participación directa.

Desde el punto de vista institucional, el modelo político fundado en el pacto, y que sitúa el poder soberano en la voluntad general indivisible inalienable, es el único régimen político legítimo. Sin embargo, como lo menciona Luis Aguilar, desde los primeros momentos del pensamiento liberal, se vería escindido en dos versiones inicialmente irreconciliables de aquella participación política: la *participación directa* y la *participación representativa*. De otra parte, el lineamiento liberal, parte del supuesto de una sociedad compuesta por hombres libres, iguales en derechos, que en últimas es la base real del Estado liberal. Es una orden de ciudadanos en competencia e igualdad de oportunidades, dentro de una estructura estable de rangos sociales asegurados por la formación y la propiedad. Este nuevo modelo de Estado, dispuso que el ideal liberal era posible mediante la institucionalización legal de la autoridad. Para ello, se constitucionalizó el estado liberal para regularizar los procesos políticos con arreglo a las normas previamente establecidas que respondiese al modelo de la soberanía de la sociedad civil.

Dicho proceso institucional plasmado en la constitución liberal, pese a haber consagrado normas y principios individuales, en la práctica mostró dificultades técnicas y disfuncionales para los intereses de la teoría liberal. Como lo menciona Aguilar, existieron tres variables que hicieron difícil compatibilizar las dos corrientes: *primero*, en la medida en que la sociedad civil estaba compuesta por hombres libres e iguales, siendo en la práctica un ideal legitimador del poder, por cuanto se estaba respondiendo a intereses de una clase burguesa en ascenso; *segundo*, la democracia directa era con el pasar de los días de difícil aplicación, por las necesidades de tráfico mercantil de la clase burguesa, que se imponía a unidades políticas cada día más grandes y con un mecanismo centralizado para su administración; y *tercero*, que en el plano teórico, la primacía del pueblo como sujeto político no era fácil de compatibilizar con la soberanía del derecho en que virtualmente reposaba la legitimidad en el *Estado Constitucional*.

Tal escenario de conflicto de intereses, suponía la total desaparición de la participación directa, por cuanto aparecieron algunas instituciones consagradas en las constituciones, inspiradas en la democracia directa, implementadas de manera excepcional y

reservándolas únicamente a aspectos de particular relevancia siendo utilizados como una herramienta para legitimar democráticamente un Estado constitucional (referéndum, plebiscito, el veto, la iniciativa popular).

Ahora, la democracia directa vista desde la teoría política, se destaca especialmente con motivo de la crisis del Estado representativo, en la sociedad post industrial naciente a partir de la Segunda Guerra Mundial. Se observa que, mecanismos de democracia directa son implementados para la elaboración de decisiones políticas utilizadas por diferentes países y en diversos contextos. Es así como, luego de la Segunda Guerra, instrumentos de participación directa, fueron utilizados como mecanismo de legitimación y consenso para los nuevos regímenes constitucionales creados a partir del vacío jurídico y político producido por la derrota de Alemania. Ejemplos como los de Francia, Italia y Bélgica, son dicentes en la medida en que organizar tales consultas populares favorecía a la estabilidad del régimen de turno.

Participación es tomar parte activa, de forma voluntaria, personal y voluntaria –de ser obligada, será una movilización a la fuerza desde arriba–. La participación se pone en marcha por cada persona, sin que otros lo impongan ni movilicen desde arriba. (Sartori, 2009, 35). De otra parte, se debe tener en cuenta que existe una relación inversa entre la eficacia de la participación y el número de participantes, en la medida que si los últimos aumentan el peso del participante cada vez es menos influyente. Así, la participación verdadera, dice Sartori, tiene las piernas cortas.

En los años 60 del siglo XX, se lanzó la llamada democracia participativa *¿De qué se trata?* Existen dos subespecies contiguas: la *democracia electoral y representativa* por un lado, y la *democracia directa y refrendataria*, por el otro. La democracia representativa y electoral, es una democracia indirecta, en la que no se autogobierna sino que elige representantes que lo gobiernan. La *democracia representativa* comprende por obvias razones a la democracia electoral, pero la supera en el agregado de sus elementos propios.

Dice Sartori que, en el edificio de la democracia representativa no excluye la participación y el referendo; más bien los incluye, como elementos subordinados. La participación, sustituye a una de las tareas demandadas a la representación. Respecto al referéndum, la democracia representativa lo admite aunque sin mucho entusiasmo y como subordinado, porque decidir por referéndum no sólo implica quitar la decisión a los parlamentarios, sino también es un modo de decidir viciado por defectos intrínsecos. (Sartori, 2009, 74) Agrega que la democracia directa, es una democracia sin representación, que es tal en cuanto elimina a los representantes. Del referéndum basta decir que es un instrumento de democracia directa –lo cual significa que no es todo y ni lo mejor de una democracia directa– y, que en particular, el referendo no implica participación en el sentido más valioso de la teoría participativa de la democracia.

Participación para esta teoría, significa hacer parte, tomar parte activa que verdaderamente sea propio y decidido y buscado libremente. Es un "*formar parte*", no "*estar obligado a formar parte*". Participar, es ponerse en movimiento por sí mismo, y no ser puesto en movimiento por otros (movilización). La participación, en este sentido no es tan clara, en la medida que en una movilización, la autenticidad y eficacia de mi participar, está en relación inversa al número de participantes.

En la medida que aumenten los participantes, disminuye la potencia de la participación del individuo. Ello no lo quiere admitir la teoría, en la medida que en los años 60, lo que le interesaba era el asambleísmo, en virtud del cual pequeños grupos de activistas, se convertían en las vanguardias atrayentes de masas inertes. Sartori agrega que al quedar en la teoría, *¿cómo darle la vuelta al obstáculo de una participación misma que no define participación?* Entonces, *¿dónde se ubicaría respecto de la democracia directa o de la democracia representativa?* Agrega que el papel participacionista se acomoda entre las dos clasificaciones. Habla entonces de lo ideal de la *democracia directa*, que se constituya en sustituto de toda la *democracia representativa*, aceptando que sobrevivan las elecciones y la representación y rechaza considerar la participación electoral como participación auténtica, en la medida que votar es votar y no más, no calificándolo como "*tomar parte*", que es el involucramiento y empeño activo.

Plantea Sartori que *¿cuál es el reproche que se le hace al participacionismo?* Agrega que el participacionista está siempre a nivel del suelo y no llega nunca el Estado, por cuanto no propone nada que sustituya a lo que critica o rechaza. Dice que no mucho, por cuanto la verdad es que el participacionismo de los años 60, es una exageración del activismo por participar. Es un concepto inflado, por cuanto participar más, siendo meritorio, es una conducta inflada; se parte del supuesto que toda la democracia se pudiese resolver con la participación. Según Sartori, *“es una recaída infantil y también peligrosa”*, que nos propone a un ciudadano que *“vive para servir a la democracia, en lugar de la democracia que existe para servir al ciudadano”* (Sartori, 2009, 76) De otra parte, Sartori hace una importante reflexión, encaminada a conocer cómo podría mejorar la participación.

Los participacionistas no tienen una respuesta clara, más allá de la regla aplicada también para votar de que participando se aprende a participar. Se recuerda, que el ciudadano común por su esencia, no se interesa en las noticias de la política, preguntándose *¿Por qué debería empeñarse a participar?* Agrega el autor que, la respuesta no proviene del participacionista, pero es notoria: dice que a nivel de la masa, la participación “fuerte” presupone intensidad; es decir, un sentir intenso de la persona al momento de participar, siendo la intensidad de dos categorías, de una secuencia virtuosa, y segundo de una secuencia perversa. La secuencia virtuosa es la escasa y excepcional, cuando la intensidad del interés da atención, da información y da saber. Así, cuanto más fuerte sea la intensidad, se tiende a producir extremismo a nivel de las masas y el público. El extremismo, en estricto sentido, puede conllevar que un partidario culmine como un fanático rígido y que ponga en peligro si es generalizado, el proceso democrático.

Para Sartori, la democracia participativa se decide a clarificar positivamente dónde está lo que corresponde a cuál participación (*¿cuál naturaleza?*) y en cuáles lugares (*¿en todas partes?*), o se debe quedar con un animal que no se logra identificar. “Mucho ruido, es cierto; también mucha polémica furiosa; pero queda la duda de que haya nacido algo nuevo. Sin hacer, será mejor identificarlo como subespecie de democracia directa o de democracia refrendataria”, siendo ésta la consecuencia de una participación cada vez

menos eficaz en la medida que la relación inversa antes citada entre la eficacia de la participación y el número de participantes. La democracia directa, será tal como se dijo, una democracia sin representación y sin representantes. Es una democracia, con una característica positiva, indicando que la democracia es directa y tiene la virtud de la inmediatez de interacciones, siendo un mecanismo de relación directa cara a cara entre verdaderos participantes. Si ello deja de existir, la participación masiva o numerosa y colectiva, tornándose en una democracia amputada y empobrecida.

La invitación a participar, dice Sartori, es “*meritoria*” (2009, 35), pero se agenda desmedidamente planteando que la democracia se podría resolver con la participación, que invita a practicar una democracia impracticable, por cuanto se debe partir que la democracia debe estar al servicio del ciudadano y, no al contrario, la ciudadanía al servicio de la democracia.

Por otro lado, se destaca el planteamiento de Robert Dahl, respecto a la llegada de la democracia y el efecto de la misma en los estados en su tránsito de la ciudad-estado al estado-nacional en aspectos como la representación (cambio de la asamblea de ciudadanos), el crecimiento ilimitado de la representación (número de habitantes), la diversidad (identidades políticas, étnicas, religiosas, etc.), el conflicto (problemas como consecuencia de la diversidad), poliarquía (instituciones políticas necesarias para la democracia a gran escala), pluralismo social y organizativo (existencia de grupos y organizaciones sociales relativamente autónomos con respecto al gobierno), expansión de los derechos individuales (reconocimiento uniforme de derechos ciudadanos), y por último, la existencia a los límites a la *democracia participativa*, entre otros por el crecimiento y mayor tamaño del Estado, en la medida que ésta es más limitada en las poliarquías que en las ciudades-estado, pudiendo afirmar que el límite teórico de la participación política disminuye rápidamente con la escala, aun recurriéndose a los medios modernos de comunicación. (Dahl, 1933) Lo anterior significa que una de las consecuencias de trasladar la idea de la democracia de la ciudad-estado al estado-nacional, es que los ciudadanos tienen menos oportunidades de participar plenamente en

las decisiones colectivas de las que tendrían, al menos teóricamente, en un sistema más pequeño.

Dice Dahl que la mayoría de las personas dan por supuestas estas limitaciones. Sin embargo, la naturaleza de la idea de democracia y sus orígenes impide que jamás se haya de perder la esperanza de trascender dichos límites creando nuevas formas de instituciones democráticas, o recreando las antiguas.

Consecuentemente, existe entre los defensores de la democracia una fuerte corriente que promueve el ideal de una democracia plenamente participativa, y en ello a menudo, traen a colación la visión democrática reflejada en el contrato social de Rousseau y a las imágenes de la democracia griega. Sin embargo, la democracia participativa debe mirarse dentro de un contexto de realidad y no utopía, entre otros por ejemplo, por la gran limitante que refleja el crecimiento de la población. Ello, obliga a pensar que la democracia representativa, figura obligada a aplicar en cualquier sistema democrático, se debe complementar con la democracia participativa, sea esta aplicada en el orden regional o comunal, como en el orden nacional.

Dahl considera que la poliarquía es un instrumento para democratizar las instituciones y los regímenes de gobierno, no siendo esta la solución definitiva para la democracia aún en los grandes sistemas. La democracia con la poliarquía, no ha alcanzado sus máximos límites, en la medida de que será un proceso de constante democratización, buscándose de forma permanente ampliación de las oportunidades de participación y de control político, no sólo de las unidades más pequeñas, donde el proceso democrático podría haberse fortalecido, sino también en las mayores. De otra parte, considerando que la participación hace parte inherente del concepto de democracia, es pertinente citar el pensamiento de Dahl en su obra *La Poliarquía* (1990), entendido como un conjunto de procesos sociales existentes en los sistemas políticos democráticos, encaminados a la creación de un orden democrático caracterizado principalmente por responder a las preferencias de los ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos; así, se entiende desde el punto de vista ideal como democracia, el sistema político entre cuyas

características se cuenta su capacidad y disposición a satisfacer entera o casi enteramente las necesidades de los ciudadanos para llegar a dicho deber ser.

Dahl propone alternativas con base en las *preferencias de sus ciudadanos* en cuanto a brindar espacios institucionales para que los ciudadanos puedan *formular preferencias* (libertades de asociación, expresión, voto; libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo y diversidad de fuentes de información); puedan *manifestar las preferencias* (libertades de expresión, asociación, voto, elegibilidad para la cosa pública, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información y elecciones libres y justas); y tercero, pueden recibir *igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias* (libertades de expresión, asociación, voto, elegibilidad para la cosa pública, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información, derecho de los líderes políticos a votar por los votos, elecciones libres e imparciales, instituciones que garanticen que la política del Gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias). (Dahl, Poliarquía, p. 15)

El planteamiento de Dahl implica necesariamente el derecho de participar dentro de la perspectiva de la institucionalidad basada en pesos y contrapesos constitucionales, partiendo además de la existencia del disenso en la sociedad, visión que sustituye la idea clásica de soberanía popular por el reconocimiento de múltiples minorías en pugna, las cuales tiene el derecho de participar dentro de un marco institucional de instrumentos que faciliten la participación. De ello depende necesariamente que participar signifique tener voz en un sistema de debate político en lo posible amplio e inclusivo que permita medir la capacidad de representación. Así, por ejemplo, revisando una de las formas de participación con el voto en elecciones libres y justas, el régimen será mayor o menos representativo en la medida del número de personas que pueden votar. Como se observa, participar en sus diversas facetas es importante para Dahl, para alcanzar el modelo planteado, dentro de la dimensión del debate público y la representación; tales variables, servirán de referentes para calificar los extremos y puntos medios para llegar a la poliarquía/democracia.

En cuanto a la *democracia directa* y *democracia representativa*, Norberto Bobbio ha mostrado las virtudes de este modo comparativo, enriqueciendo su estudio sobre los rasgos característicos de la democracia, al formar parejas conceptuales que le permiten elucidar semejanzas y diferencias entre distintos momentos históricos o entre distintas maneras de entender la misma *forma de gobierno*. Así, agrega que con la consolidación de la democracia representativa en el mundo moderno, el ideal de la democracia directa no deja de parecer como una opción para el pensamiento de raíz socialista.

La democracia representativa fue condenada como una forma imperfecta, reducida y engañosa y, además, como la forma posible de democracia en un Estado de clase como el Estado burgués; de ahí el frecuente uso en la literatura socialista de la equivocada noción de *democracia burguesa*, o la acusación lanzada contra la *democracia representativa* de ser una mera democracia formal; así, sólo la democracia directa era considerada como una verdadera democracia. Ello conllevó, a que se estigmatizaran y diferenciaron los dos tipos de democracia, como una buena y otra mala. Entonces, dice Bobbio, la pretensión de contraponer y favorecer la democracia directa sobre la representativa, descansa en una concepción insuficiente del papel de la política en las sociedades contemporáneas.

Bobbio distingue tres sentidos según los cuales se ha entendido la democracia directa: a) El referéndum; b) El sentido rousseaiano, y c) La institución del mandato imperativo. La crítica de estas tres acepciones de la democracia directa se basa en lo fundamental de las modificaciones sufridas por los estados a partir de la época moderna, en especial el crecimiento tanto de sus dimensiones como de la complejidad de sus relaciones y funciones. Bobbio concluye que la democracia directa no es una opción alternativa frente a la democracia representativa. Dicha conclusión es posible observarla en la reflexión sobre la institución del referéndum; definido como el método a través del cual la ciudadanía, que posee derechos políticos puede expresar su opinión sobre algún tema de interés nacional o local, señalando la imposibilidad de que en la toma de decisiones colectivas participen todos los ciudadanos en todas las ocasiones que se necesite. En

este sentido, la democracia directa no puede sustituir a la democracia representativa porque sólo se aplica en circunstancias ocasionales y tampoco se contrapone a ella; cuando mucho, dice Bobbio, puede llegar a complementarla en algunas ocasiones específicas.

Sobre la teoría tradicional de la democracia expresan José Molina y Baralt Pérez, que a mayor participación, más democracia y, por lo tanto, mejor gobierno y que a partir de los cincuenta del siglo XX esta idea ha venido a ser cuestionada por la llamada *Escuela Elitista de la Democracia*, de origen norteamericano, según la cual la *democracia* moderna funciona mejor con niveles relativamente bajos de participación, ya que ello permitiría una mayor autonomía de las élites. Según esta escuela, una participación moderada resultaría conveniente para el mantenimiento de las libertades políticas, dada la mayor *cultura política* y vocación democrática de las élites con respecto a las masas. Con base en este planteamiento, se afirma que los altos niveles de *participación política* podrían tener un efecto desestabilizador sobre el *sistema político*. En este sentido, es posible agregar que el sentir de esta Escuela, es que la participación es un instrumento para el logro del mayor bienestar colectivo y no un fin en sí mismo como parece suponer la teoría tradicional de la *democracia*, de modo que si el objetivo a lograr puede ser alcanzado mejor mediante gobiernos puramente representativos y no participativos, esto sería lo preferible. (Almond, 1963)

Quien formuló el modelo de la democracia elitista competitiva fue Joseph Schumpeter en unos capítulos de su obra *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. “*El método democrático es el arreglo institucional para llegar a las decisiones políticas en el que algunos individuos adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo*” (Schumpeter, p. 269) Así Shumpeter, entiende a la democracia como un orden institucional al igual que el mercado que se mueve con las leyes de la oferta y la demanda, lo cual significa que hay productores que ofrecen y consumidores que los demandan. Entonces de forma comparada, asume que dentro de un sistema político democrático existen grupos de personas –equivalentes a los empresarios del mercado– que se encuentran en permanente competencia por obtener el favor de los electores a

través del voto, entendiendo por ende que la política y la economía siempre van de la mano. Entonces se evidencia una diferenciación entre las raíces de la democracia clásica y la visión de la misma como una democracia de competencia entre élites que luchan por el liderazgo y el poder político.

Sobre dichos dos modelos de democracia, se indica que una diferencia sustancial entre ambas, es la intervención mayor o menor grado de elementos éticos fuertes. Lo dicho, en la medida que el modelo de democracia clásica se funda en la dignidad del hombre, en su desarrollo como miembro, actuante, socialmente hablando, y que depende de su participación en las decisiones colectivas que influyen en él; contrario a dicho planteamiento, el modelo de Shumpeter margina totalmente algún indicio de ética y lo reduce a la competencia política por el liderazgo político; la discusión y la reflexión sobre los fines de la sociedad se vuelven irrelevantes para concretar la democracia a la elección de los ciudadanos que van a tomar las decisiones políticas. (Trejo, 2015)

Otra escuela surge con la tesis contraria, la llamada Escuela de la Democracia Participativa, con antecedentes en los planteamientos de Rousseau, la cual sostiene la necesidad de concebir la *democracia*, en su sentido moderno, como un proceso en el cual la medida del progreso hacia niveles más altos de *democratización* es precisamente el desarrollo de mecanismos participativos que incrementen el poder de dirección y control de los gobernados sobre los gobernantes.

Molina y Pérez afirman que la baja participación existente en la mayoría de las democracias, comparada con las posibilidades que brinda la tecnología moderna para la expresión de la opinión ciudadana, no puede ser vista como un dato inmodificable sobre todo cuando algunos países han avanzado bastante en el desarrollo de modernas formas de participación. Estas últimas, ciertamente no aseguran que las decisiones colectivas serán las ideales, pero no parece haber prueba fehaciente alguna de que una *élite iluminada* sea mejor garantía de un gobierno en función de los intereses de la mayoría, que las decisiones libremente expresadas de la propia mayoría. Tampoco los sustentadores de esta tesis niegan que el desarrollo de la participación debe ser paralelo

al desarrollo cultural y político de la *ciudadanía*, pero sin convertir a este último en un obstáculo insalvable mediante la inclinación a siempre considerarlo insuficiente. Lo dicho por los citados autores, denota dos claras tendencias de pensamiento en cuanto a la viabilidad o no de introducir grados de democracia participativa, acciones que en ambas vertientes en apariencia propenden por el logro de intereses colectivos.

No existe fórmula perfecta, quedando claro que ambos modelos se complementan y se nutren permanentemente, en la medida que se necesitan. El mayor o menor grado de incidencia de la participación en un modelo democrático, dependerá de múltiples variables que serán pertinentes o no en un contexto político y social determinado, muy seguramente inaplicable total o parcialmente en otro escenario político exterior.

1.4 HACIA UN MODELO HÍBRIDO Y DE COMPLEMENTARIEDAD

Existe una conexión a nivel jurídico-político y también ideológico entre los conceptos de democracia directa y el Estado según lo esgrime la Carta Política. La democracia directa y los mecanismos que se implementen para su ejercicio suponen necesariamente un nivel ideológico que se ve reflejado en un ideal del Estado-Constitucional; ello en los términos de Rousseau, entendida la democracia directa como dicho régimen político en que la toma de decisiones de interés general para la comunidad corresponde a la totalidad de los ciudadanos, que se pronuncien respecto a ellas de modo personal e individualizado, obrando en el modelo clásico ideal de autogobierno. Dicha descripción, es ideal, por cuanto con la existencia del Estado-Constitucional, entendido como el modelo de organización del poder en que existe una distribución de competencias constitucionalmente previstas que se impone a todos y cada uno de los órganos estatales y que respeta los valores principales del liberalismo (separación de poderes y temporalidad del mismo), es compatible con el modelo representativo. Sin embargo, existirán opiniones en el sentido de afirmar que tales modelos a lo largo de la historia se configuran como dos tipos incompatibles en la medida que la democracia directa no satisface plenamente los intereses sociales dominantes en un contexto histórico, configurándose uno y otro como modelos contrapuestos, que se traducen en

procedimientos diferentes de resolución de conflictos y en distintos mecanismos de generalización de dichos intereses dominantes.

Entendido así, se observa que la *democracia directa* supone la superación del dualismo Sociedad-Estado, la plena fusión entre súbditos y soberano, entre poder y sociedad; en este entorno nace el Estado constitucional como fruto de unos conflictos de intereses que sólo se pueden reducir y combinar a partir de la disolución Sociedad-Estado de interés común e interés particular. Por ello, surge la propuesta de Montesquieu del Estado moderado, como máximo modelo que garantiza la libertad entendida como seguridad. (Aguilar, 1977) Todo lo dicho, agrega Aguilar, no supone necesariamente la incapacidad democrática del Estado Constitucional-Representativo, la imposibilidad de que surjan algunas instituciones inspiradas en la democracia directa. Las instituciones de participación directa surgen del intento de combinar el régimen representativo y legitimidad democrática, siendo ésta la base de dicha función legitimadora por lo que la participación directa aparecerá ante todo como un procedimiento de aprobación de textos constitucionales, y muy ligados a la teoría del poder constituyente.

Dicha posición, se comparte parcialmente en la medida que se queda corta, junto con el planteamiento de Robert Dahl, en cuanto a los criterios que deben ayudar a forjar el concepto de democracia, en la medida que desde el punto de vista normativo, un régimen democrático debe promover la aplicación de principios de inclusividad, igualdad y de reconocimiento de fuerzas plurales de la sociedad, propósito que será viable desde la óptica de la democracia participativa-directa a través de instituciones debidamente estructuradas. La propuesta de formulación, expresión y salvaguarda de preferencias, denota una visión plural, igualitaria de derechos políticos fundamentales.

La tesis de Bobbio, se complementa con la de Dahl, al indicar la *definición mínima* de democracia, toda vez que rescata dos principios básicos reflejados en la igualdad y la libertad política. Tal posición se ve fortalecida al exponer tres condiciones para que exista democracia, las cuales en su esencia estructuran el marco de una democracia directa-

participativa, siendo una de aquellas, la existencia de reglas o instituciones procedimentales, como la regla de la mayoría.

Si bien la participación directa hace parte del marco institucional de los Estados Liberales democráticos como el colombiano, en la medida que retoma presupuestos liberales clásicos como el individualismo, derechos naturales, igualdad civil, soberanía popular, estado de derecho, etc., posee algunas dificultades al igual que en los estados modernos, entre otras: a) Las dificultades para su aplicación en unidades políticas cada vez más extensas; b) Las dudas que surgen sobre el carácter racional de la voluntad general versus la racionalidad jurídica en que se basa el Estado Liberal de Derecho. Lo dicho, en la medida que desde la perspectiva teórica se justifica en todos los Estados modernos el principio de la democracia representativa, como lo expresan, son una síntesis de soberanía popular y racionalidad, sin dejar de un lado los intereses generales que ello connota. Es así como, el concepto de *representación política*, personificado a través del sufragio, permite armonizar el principio de soberanía popular con el principio de racionalidad jurídica (el principio de representación política es una construcción teórica racional que descansa en la confianza en una serie de racionalidades, como las virtudes del diálogo, de la competencia, de la división del trabajo, etc.). (Aguilar, 1977)

Es posible aceptar como lo indica Carl Schmit, la diferente ordenación estatal resultante de la aplicación de los principios del Gobierno popular rousseaiano o de los principios liberales representativos (Schmitt, 1971) El primero, el Estado plebiscitario (aquel que descansa ante todo y por encima de todo, en la decisión popular que se superpone a cualquier tipo de racionalidad jurídica, susceptible de manipulación, como sucedió con el bonapartismo y nazismo) basado en el principio de legitimación popular; el segundo, el Estado Legislativo, cuya legitimidad consiste precisamente en un sistema cerrado de legalidad (descansa en la excelencia de la ley estatal realizada con la cooperación de la representación popular en cuanto voluntad generadora del orden social).

Si bien se puede afirmar que el Estado Plebiscitario reposa en una mayor legitimación de carácter democrático, el Estado Legislativo tendrá una pormenorizada regulación de las

instituciones de participación popular que impida la salida de los moldes racionales y jurídicos en el ejercicio del poder. Un Estado concebido de esta forma, con instituciones debidamente pre-establecidas y permanentes, brindará un esquema de pesos y contrapesos que permita el respeto de la legalidad, en lo posible a través de intervención popular o por conducto del modelo representativo.

Un último aspecto de reflexión, se refiere a que si bien ambos modelos se pueden complementar, pueden sin embargo entrar en abierta contradicción y choque, por cuanto en el campo práctico se observa el grado de controversia que genera la participación ciudadana frente a la relación con las instancias y los mecanismos de representación política. Sobre este punto, Velásquez y González¹ agregan que Jacques Godbout *¿La participación contra la democracia?*, aborda esta cuestión para el caso del Canadá. Ese debate ha ganado fuerza y presencia en el caso colombiano y de su resultado depende en buena parte cuáles serán en el futuro las estrategias que habrán de poner en marcha las autoridades locales. En síntesis, se pregunta hasta dónde puede llegar la participación ciudadana en términos de la representación política. Se pone de presente la resistencia de ciertos enfoques a aceptar otros mecanismos diferentes a la representación política como modalidades de relación entre los gobernantes y los gobernados. Es así como se pregona que le corresponde por exclusión a la democracia representativa, a los partidos y los órganos de representación política la función de canalizar la opinión pública y las demandas sociales. Entonces, dentro de este planteamiento, agregan que tanto la

¹Esto plantea un problema de fondo sobre las relaciones entre representación política y participación ciudadana. El tema ya ha sido propuesto en los debates contemporáneos sobre la democracia (representativa y participativa). El título del libro de Jacques Godbout (*La participation contre la démocratie*) planteó desde comienzos de los años 80 la cuestión a partir del análisis de las experiencias de participación ciudadana en Québec. En la introducción del trabajo señala Godbout: Debo admitir que la participación, en los hechos, no era con frecuencia un complemento de la democracia, sino su sustituto (...) Participación contra democracia, de una parte, porque el uso de los mecanismos de participación disminuye generalmente la utilidad de la institución democrática, en el sentido de que ya no es preciso recurrir a ella en la toma de decisiones. Pero participación contra democracia, de otra parte, en un sentido más profundo que explica el primero: es que la democracia entendida en el sentido de mecanismo que basa la legitimidad y la autoridad de los gobernantes en su representatividad, tal cual surge de la libre elección de los gobernantes por los gobernados a través de elecciones periódicas, es una técnica muy eficaz para maximizar el poder minimizando la participación. De otra parte, las discusiones planteadas por algunos autores (entre ellos Sartori) contra los modelos de democracia directa, que inspiran en buena parte la llamada democracia participativa, ponen de presente la resistencia de ciertos enfoques a aceptar otros mecanismos diferentes a la representación política como modalidades de relación entre los gobernantes y los gobernados. Para ellos sólo la democracia representativa es democracia y sólo los partidos y los órganos de representación política tienen la función de canalizar la opinión pública.

democracia representativa como participativa son nociones que se deben comprender partiendo de la base de la existencia de unas diferencias conceptuales.

Boaventura de Souza Santos y Leonardo Avritzer se refieren a estos dos modelos como *hegemónico* y *contra-hegemónico*, respectivamente. (Santos, 2002). Complementan los autores que el primero de ellos se nutre de la herencia del pensamiento liberal y, más recientemente, de las tesis de Schumpeter sobre el carácter de la democracia como un procedimiento para escoger las élites gobernantes.

Son principios básicos de esta concepción la contradicción entre movilización e institucionalización (Huntington, 1968); la valoración positiva de la apatía política; la concentración del debate democrático en la cuestión procedimental de los diseños electorales (Schumpeter, 1984); el pluralismo como forma de incorporación de los partidos y de competencia entre las élites (Dahl, 1992); y la reducción al mínimo de la participación, con base en el argumento de la complejidad de las sociedades y de las escalas en la toma de decisiones (Bobbio, 1996). Esa noción hegemónica se extendió rápidamente en el mundo, pero generó en los países centrales una situación paradójica: a medida que ganaba terreno experimentaba una doble crisis de participación y representación política: los ciudadanos se mostraban cada vez más apáticos para intervenir en el escenario político y no se sentían interpretados por sus representantes. A ello se añadió la aparición de nuevos escenarios para el ejercicio de la democracia, especialmente en el ámbito territorial, en un contexto nuevo, el de la globalización. Dicha concepción hegemónica se articuló en torno a la respuesta a tres problemas específicos: la relación entre sustancia y forma de la democracia; el papel de la burocracia en la toma de decisiones y la inevitabilidad de los sistemas de representación política en las sociedades de masas.

Además de dicha exposición, otro punto de controversia que exponen Velásquez y González que consolidó la visión hegemónica, es el peso creciente de la burocracia en los sistemas democráticos. Weber centró ese debate al mostrar la pérdida de control de las decisiones económicas y políticas por parte de los ciudadanos y el control creciente ejercido por las organizaciones burocráticas. (Weber, 1968) El desarrollo del Estado

moderno abarca distintas esferas de la sociedad. Se expresa que en la segunda mitad del siglo XX ese debate adquirió relevancia como consecuencia del fortalecimiento del Estado de bienestar en los países del norte y del Estado desarrollista-intervencionista en los países del sur. La mirada de la burocracia fue positiva, en tanto su crecimiento permitiría al Estado cumplir su función redistributiva y de satisfacción de las necesidades de la población. Los ciudadanos, al aceptar las bondades del Estado de bienestar, estarían aceptando al mismo tiempo la pérdida de control sobre las decisiones económicas y políticas.

Dicen Velásquez y González que otro elemento que reforzó la hegemonía conceptual y política de la democracia liberal es la percepción de que la representatividad constituye la única solución posible al problema de la toma de decisiones en las democracias de gran escala.

Como lo señala Bobbio (1986) el modelo de intervención directa de los ciudadanos en la toma de decisiones, propio de las antiguas Ciudades-Estado, no tiene aplicabilidad en sociedades de masas, precisamente por su tamaño. Por tanto, es preciso recurrir a un mecanismo que sea representativo y, a la vez, práctico. La representación política llena esas dos exigencias: de una parte, los cuerpos de representación reflejan la distribución de intereses del conjunto del electorado; de otra, facilita la toma de decisiones al circunscribirla a un número limitado de personas. Esto llevó a que en los sistemas democráticos se diera gran relevancia a los procesos electorales y, por tanto, a las cuestiones de procedimiento. Luego de tales reflexiones, complementan que:

“La noción hegemónica de democracia no resuelve, sin embargo, algunos interrogantes relacionados con estos temas. En primer lugar, el énfasis en los asuntos de procedimiento impide dar respuesta satisfactoria a dos tipos de cuestiones: de un lado, si las elecciones agotan los procedimientos de delegación del poder por parte de los ciudadanos; de otro, si los procedimientos de representación dan suficiente cuenta de la diversidad social, cultural y política de la sociedad. En segundo lugar, los teóricos que argumentan en favor de la creciente influencia de la burocracia en las decisiones colectivas no logran contrarrestar el escepticismo sobre la capacidad de las burocracias de manejar con creatividad y de asimilar la totalidad de la información propia de la gestión pública. De otra parte, las formas burocráticas abogan por las soluciones universales, homogéneas, cuando precisamente las cuestiones administrativas exigen cada vez más pluralismo en la consideración de los problemas y de sus soluciones”. (Velásquez y González, 2003, 54)

De esa forma en los años 80 en América Latina se comenzó a construir una nueva respuesta a los problemas que permitieron al modelo liberal representativo convertirse en

hegemónico: en primer lugar, se estableció un vínculo entre procedimentalismo y participación como requisito para construir una nueva gramática social que permitiera la transformación de las relaciones de género, de raza y de etnia, por ejemplo, y definir una nueva forma de relación entre la sociedad, el Estado y el mercado. En segundo lugar, el aumento de la participación social llevó a un cuestionamiento de la salida burocrática y no participativa al problema de la toma de decisiones, especialmente en el plano local, dando así una respuesta tanto a las relaciones entre las prácticas sociales y las decisiones administrativas, a través de la iniciativa de los actores sociales en la definición de asuntos públicos como al problema de escala en el debate democrático.

La participación hace visible el problema de la relación entre representación y diversidad cultural y social. A medida que aumenta el número de actores en la escena política los cuerpos de representación dan cada vez menos cuenta de esa diversidad perjudicando a los sectores más vulnerables de la sociedad. La participación puede dar una salida a ese problema al permitir la expresión de los sectores mencionados, complementando de esa manera los tradicionales canales de representación política.

Esta noción de democracia participativa se encuentra vinculada a la de ciudadanía, pues la participación no es otra cosa que la posibilidad de que los individuos puedan sentirse parte de una comunidad política a través del libre ejercicio de derechos y deberes. La participación concreta en la realidad, lo que de manera formal se establece en la norma (la igualdad ante la ley) y abre la posibilidad a sectores tradicionalmente marginados de la política para intervenir en la escena pública y contribuir a la definición de metas colectivas. La democracia participativa modifica las formas de relación entre la sociedad y el Estado a través de la inserción progresiva de nuevos actores sociales en la escena pública, en la deliberación política y en la toma de decisiones. Ello implica la redefinición de las identidades y los vínculos sociales y el aumento de la participación, en especial en el plano local.

Lo dicho y en resumen, tal como lo sintetiza Velásquez y González:

Se aterriza en tres (3) grandes hipótesis que parecen intervenir en ese debate: a) La primera de ellas

entiende la participación como sustituto de la representación, en consideración de la crisis contemporánea de las formas de representación política y de la necesidad de construir espacios alternativos de comunicación entre la ciudadanía y el Estado; b) Una segunda hipótesis reafirma el papel de la representación política como única expresión válida de los regímenes democráticos y relega a la participación a un terreno secundario en el funcionamiento de tales regímenes; c) La tercera hipótesis contempla las complementariedades entre representación política y participación ciudadana asignándoles funciones diferentes pero puntos de articulación que les permite enriquecerse de manera mutua y generar valor agregado, por ejemplo, en cuanto al fortalecimiento de lo público. (2003, 65)

Se debe indicar que frente a esta controversia, no existirá modelo ideal que permita conciliar las posiciones antagónicas de los dos modelos; la participación de la ciudadanía debe facilitarse de cara a brindar espacios reales de participación por medio de instituciones que fijen derroteros accesibles de intervención, tarea compleja que en el caso de desbordarse, deslegitimará la acción de la burocracia hegemónica de las instituciones representativas, las cuales desde el punto de vista sustancial, deben mantener su rol dentro del modelo democrático. Los dos modelos, como se ha expresado, se complementan y se necesitan. No se debe caer en la trampa de la existencia de un “*falso enfrentamiento*” entre los dos modelos en la medida que no será posible que la democracia participativa sustituya a la democracia representativa, dada la naturaleza y esencia de la democracia misma².

El marco de referencia, como los márgenes de movilidad en materia de democracia representativa y participativa, se dará en un contexto de interrelación obligada entre el Estado de Derecho y la democracia misma como forma de gobierno; así, las instituciones, los procesos y las reglas que regulan el procedimiento democrático reflejan las base fundamental para el fortalecimiento y sostenimiento de las prácticas y régimen democrático. Representación y participación integran un vínculo inseparable en cualquier democracia. Ambos conceptos se necesitan y se nutren inexorablemente

² “En todo caso, todo ello ha conducido al establecimiento de un falso enfrentamiento entre la democracia representativa, a la cual se ataca despiadadamente, y la democracia participativa, por la cual se clama, a veces incluso planteando el tema como una dicotomía que no existe, como si la segunda –la democracia participativa– pudiera sustituir a la primera; falsa dicotomía en la cual ciertamente, y sin quererlo, muchos demócratas han caído inadvertidamente buscando de buena fe el perfeccionamiento de la democracia representativa. También queriéndolo, y de mala fe, muchos otros falsos demócratas han propugnado ocultando la faz y las fauces del autoritarismo, pretendiendo sustituir la democracia representativa, en fraude a la propia democracia.” Araujo Oñate, Rocío, Rocío, Torres Villarreal, María Lucía-Editoras académicas. Allan R. Brewer-Carías. Retos de la Democracia y de la Participación Ciudadana. Colección Textos de Jurisprudencia. 2011 Editorial Universidad del Rosario. Pág. 36.

CAPÍTULO II. UNA MIRADA AL BALANCE DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

El presente Capítulo tiene por objeto, desde una perspectiva empírica, hacer un balance de la apuesta institucional promovida por el Constituyente de 1991³, procurando hacer una descripción de los aspectos positivos como negativos del ejercicio, cuyo propósito final será construir un esquema de cómo el modelo híbrido de una democracia representativa y directa han compaginado o no desde la institucionalidad. Para ello, consultaremos diversos autores que se han ocupado sobre el asunto, como también se aborda al final un balance crítico de las experiencias, de cara a contar con una base que permita elaborar una propuesta de fortalecimiento de un modelo más efectivo de democracia directa en un panorama mediato de cambio que nos depara un proceso de postconflicto.

En el mundo cada vez más ciudadanos se expresan, agregan sus propios interrogantes a la agenda política y se involucran en el proceso de toma de decisiones sobre temas de fondo. Es así como durante los últimos 25 años la democracia participativa ha experimentado un crecimiento importante, en la medida en que más de la mitad del total de los 1.500 referendos nacionales que se han realizado en la historia coinciden en este período. Hay pocos países en la actualidad que no dispongan de mecanismos de participación de democracia directa en el ámbito nacional o regional. Tanto es así que, nueve de cada diez países o territorios en el mundo posee hoy en día uno o más instrumentos modernos de democracia directa, entre ellos el derecho de iniciativa que les permite proponer nuevas leyes o plantear reformas constitucionales, someter a referendo

³ (...) La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 adoptó la decisión de trascender la democracia representativa para instaurar un marco participativo en la Constitución Política, con la pretensión de solucionar la crisis de representatividad y de legitimidad que vivía la democracia en la Colombia de entonces. Por ello, se encontró que la justificación del reforzamiento del modelo democrático se basó en la necesidad de acercar al ciudadano a lo público sobre la base de considerar el modelo de Estado: democrático y social de Derecho, fundado en el principio de solidaridad, trascendiendo el "Estado de bienestar", la lucha por satisfacer todas las necesidades básicas insatisfechas de la población colombiana, la pérdida de legitimidad del poder y el fenómeno de la recentralización política y administrativa, como consecuencia del necesario manejo y planificación a nivel nacional de las políticas macroeconómicas, las de seguridad nacional, las de seguridad social, las relaciones internacionales, etc.". Araújo Oñate, Rocío, Rocío, Torres Villarreal, María Lucía-Editoras académicas. Retos de la Democracia y de la Participación Ciudadana. Colección Textos de Jurisprudencia. 2011 Editorial Universidad del Rosario. P. 17.

leyes vigentes o nuevas constituciones, así como el derecho de revocar el mandato a un representante elegido. (Kaufmann, 2008)

Existe una clara tendencia global por la utilización de instrumentos de democracia directa, por cuanto se han insertado institucionalmente en la estructura formal de la democracia representativa moderna. No obstante, se afirma que existen dificultades, tales como las condiciones desfavorables o injustas, que se reflejan entre otros, en las restricciones a la libertad de información y la libre expresión o la implementación de procedimientos de democracia directa de difícil uso para la ciudadanía, conllevando que las iniciativas y referendos no sean vistos necesariamente como un complemento positivo de la democracia representativa, sino más bien como una competencia o incluso una amenaza para ésta.

América Latina, es una de las regiones más dinámicas del mundo en lo que se refiere al desarrollo del uso de procedimientos de democracia directa. A partir de 1978 casi todos los países han introducido alguna forma de iniciativa y de consulta popular. Los partidos políticos, la sociedad civil y la academia reflexionan sobre nuevas fórmulas que podrían contribuir a mejorar la *governabilidad* en la región. Lo anterior, en la medida que se valora la capacidad de las instituciones políticas para asumir y procesar democráticamente un conflicto, la utilización de democracia directa y los usos de las nuevas tecnologías para el control de los gobiernos, la mejora de las prestaciones y la apertura de espacios de participación emergen como herramientas que podrían contribuir a superar los problemas existentes.

El debate sobre sus consecuencias siempre estará abierto, no obstante tales instrumentos han sido utilizados por los gobiernos para encauzar protestas populares, referendar sus iniciativas o dirimir conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, que en sistemas presidencialistas a menudo bloquean la capacidad de actuación del gobierno. En algunas ocasiones también han funcionado como canales institucionalizados mediante los que la ciudadanía ha podido hacer escuchar su voz. (Kaufmann, 2008)

En América Latina, en los últimos 30 años, se ha generado un proceso amplio de oferta hacia la ciudadanía de mecanismos de participación ciudadana de carácter formal y algunos informales, todos aquellos como muestras de democracia directa, tales como referendos, consultas populares, iniciativas normativas, y otro tanto, en materia de control social, “*social accountability*” por medio de auditorías ciudadanas. De otra parte, en materia de institucionalización de los mecanismos, Zovatto agrega que:

No obstante la generalizada incorporación de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales, la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos mantienen, en la práctica, un bajo componente de democracia directa en la escala nacional, con excepción de Uruguay y, en menor medida, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Panamá, en ese orden. Hay una riqueza mucho mayor, con una variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estatal y local/ municipal latinoamericano, cuyo estudio comparado sigue inexplorado y abierto a una necesaria investigación. (2014, 63)

Tales mecanismos, propenden en su conjunto, por el fortalecimiento de la capacidad y de la competencia de los ciudadanos, para el ejercicio del poder en su beneficio y control político a los gobernados. De otra parte, agrega Daniel Zovatto:

“ni aun hoy en la ciencia política existe consenso sobre la forma de definir la democracia directa o semi-directa, pero el único acuerdo está en destacar la importancia para el diseño de políticas públicas. Sobre algunas causas para el surgimiento de los mecanismos de democracia directa, agrega que la crisis de representación del sistema de partidos y el descontento creciente con la política generaron cambios en numerosos países de la región a través de una doble vía: reformas constitucionales e incorporación de mecanismos de democracia directa como una manera complementaria de la democracia representativa o incluso, en algunos países, con el propósito de quererla suplantar”. (2015)

2.1 CASO COLOMBIANO

Agregamos que con razón se afirma que pocos momentos como la Constituyente de 1991 han congregado más anhelos de los colombianos en materia de participación ciudadana. Se expresa que además de fraguar un acuerdo de paz duradero, quizá una de las ilusiones más hondas para un amplio espectro de fuerzas del país fue la de producir un cambio significativo en el régimen político y jurídico. (Velásquez, 2003)

Colombia, luego de la década de los 80, pretendió pasar de una tradicional democracia cerrada de corte bipartidista –con rasgos heredados del Frente Nacional–, a un régimen diverso con un nuevo esquema que cambiase su estructura institucional, permitiendo espacios para que la población contara con oportunidades para expresar sus demandas dentro del entorno de una democracia participativa. Dicho proceso, en la práctica significó

un impulso destacado a los procesos iniciados unos años antes al establecer jurídicamente la participación como un principio fundamental. (Ley 11 de 1986)⁴ Sobre este punto, agrega Velásquez que el entusiasmo y la expectativa se acrecentaron con la expedición de la Carta Política de 1991, inspirada, según sus propios autores, en los principios de la democracia participativa. Es así como la Constitución Política se encuentra llena de referencias al tema, las cuales ofrecen un marco propicio para el impulso de prácticas participativas en diferentes ámbitos de la vida nacional. La participación se visualiza como un *principio*, como *derecho* y como *mecanismo para el ejercicio de la ciudadanía*. (Velásquez, 1991, pp. 60-72)

La participación es definida como principio constitutivo de la organización del Estado, como fin esencial y razón de ser de su existencia, lo cual conlleva a que el Estado debe facilitarla y promoverla en sus distintos niveles de estructuración (nacional, departamental y local) y propiciar el clima y las condiciones adecuadas para su ejercicio. Igualmente, aparece igualmente como derecho y como deber, siendo una atribución derivada de la condición de ciudadano y, al mismo tiempo, constituye una obligación para cada uno de ellos. Agrega Velásquez que la Constitución definió un conjunto de mecanismos para el ejercicio de la participación política y dejó abierta la posibilidad de que a través de leyes orgánicas y ordinarias se reglamentaran otros mecanismos e instancias de participación ciudadana.

Con ocasión de las premisas insertas en la Carta, cuyos precedentes reposan en la utilización de mecanismos de democracia directa, se expidió la Ley 134 de 1994, cuyo fundamento se remite al desarrollo de principios liberales clásicos⁵, apelando a la

⁴ Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. La ley tiene por objeto dotar a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permita, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurando la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional.

⁵ El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el

aplicación del principio de participación democrática concebido no sólo como un sistema de toma de decisiones, sino como un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como asignando una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. Se buscaba modificar sustancialmente los mecanismos y las formas de relación del Estado y la Sociedad, las cuales estaban transversalizadas por el autoritarismo y el clientelismo. Dicho principio, no solo se debía entender como la consagración de mecanismos ciudadanos para aquellos que tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que representa además que el ciudadano pueda participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en la suerte del colectivo. Se buscó por ende fortalecer los canales de representación, democratizándolos, promoviendo un pluralismo más equilibrado y menos desigual. (Ley 134 de 1994)

Así, la Constitución Política y los posteriores desarrollos legislativos procuraron desarrollar tales postulados con la creación de espacios de participación para que la ciudadanía pudiese manifestar sus demandas, concertar acciones con el gobierno, controlar el ejercicio del poder político para con ello exigir resultados y efectos plausibles en la sociedad. Las iniciativas adelantadas para la institucionalización de espacios de participación en Colombia iniciaron hacia finales de la década de los 80, cuando diversos sectores de la sociedad promovieron la construcción de espacios alternos en la política como respuesta a la falta de confianza en los partidos tradicionales. Tal coyuntura fue interpretada como una evidencia de cierta fractura entre el modelo de representación política y la ciudadanía. Como consecuencia, y enmarcada en un proceso de readecuación del Estado y descentralización, los mecanismos de participación directa emergieron como una alternativa idónea para atender las demandas de amplias capas de

rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social. Democracia Participativa-Alcance/Participación Ciudadana C-180 de 1994. 14 de abril de 1994. MP. Hernando Herrera Vergara.

la población excluidas de la toma de decisiones públicas. Como resultado, fueron creados diversos mecanismos y espacios pensados para atender lo que se consideró desde entonces una función esencial del Estado: promover la participación. Algunos de ellos son: el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocatoria del mandato.

Existe, además de tales mecanismos, un amplio espectro normativo que rige la participación, factor que si bien tiene una connotación positiva, tal como lo expresan Velásquez y González, dicha riqueza no parece traducirse suficientemente en la movilización ciudadana en torno a lo público, en la democratización de la gestión y, sobre todo, en la incidencia de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas; por el contrario, parece ampliarse la brecha entre la institucionalidad participativa, las conductas de la población en el escenario público y sus resultados en términos de la modernización y democratización de la gestión. En parte, esa brecha se explica por el contenido y alcance limitados de las normas, pero también por el significado que las autoridades locales y la propia población le otorgan a las instituciones y el uso que les dan a la luz de su respectiva lectura de la realidad. En realidad, como afirma Velásquez, la ciudadanía dio poco uso a los dispositivos consagrados en la ley y los convirtieron prácticamente en pieza de museo. Corta vida la de una ley que respondió a un clamor popular de apertura democrática y que pudo tener otro destino.

2.2 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. TRANSICIÓN DE MODELOS

Con la crisis del sistema representativo, quedó en evidencia la necesidad de pensar en nuevas alternativas de organización y funcionamiento de la democracia, dada la existencia de las siguiente problemática desde el punto de vista de ingeniería institucional, como la falta de capacidad del estamento público para adaptarse a nuevas condiciones. Se vislumbraron varias problemáticas coyunturales, las cuales se puede exponer en los términos de Velásquez, así:

2.2.1 Crisis de las organizaciones políticas como mediadores y catalizadores de los intereses ciudadanos

Los partidos continúan con sus prácticas clientelares reflejando cada vez más la pérdida de identidad política, y pérdida de confianza de la ciudadanía. Se amplían las distancias entre el representante y el representado, produciéndose una apatía con respecto a los asuntos que deberían interesar a toda la colectividad.

2.2.2 Déficit de rendición de cuentas del modelo representativo

Lo anterior, en la medida que el modelo liberal representativo no cuenta con mecanismos de rendición de cuentas diferente al de las elecciones periódicas. Así, el examen que los ciudadanos pueden hacer a los partidos políticos y al modelo representativo, será de forma cíclica con ocasión de las elecciones. Ello representa que el modelo representativo y sus agentes, obran a discreción por fuera de los períodos electorales, generando la ausencia de mecanismos para que el ciudadano exija, castigue o premie a sus representantes políticos.

2.2.3 Burocracias en las decisiones políticas

Lo dicho, en la medida que los estados modernos son Estados eminentemente burocráticos en los términos de Max Weber. El Estado, se administra y se mueve bajo la premisa de normas generales y universales, las cuales restringen la flexibilidad para el tratamiento de situaciones particulares y diversas. Su capacidad de análisis y de abordaje de problemas complejos y excepcionales, cada día es más limitada, en la medida en que las instituciones van más lentas en su proceso de adecuación de qué problemática social se debe abordar en términos de oportunidad y eficacia. Expuesta esta visión, es importante complementar lo expuesto con la descripción de varios de los fundamentos en que se fundó la Carta del 91 (Velásquez, 2003, pp 10-11): a) La existencia y reconocimiento en una sociedad moderna de la diversidad desde el punto de vista cultural,

socioeconómico, étnico, geográfico, como partes integrantes de una nación; agrega Velázquez que, a diferencia de la noción del hombre abstracto, característico del sistema liberal representativo, la democracia representativa considera la diversidad social como un criterio importante para la organización de los sistemas políticos. Así, las democracias participativas deben diseñar instituciones e instrumentos para que segmentos de la sociedad puedan participar en las decisiones públicas. b) La ciudadanía debe practicarse de forma activa e intensa, como requisito para que los sistemas democráticos se perfeccionen y maduren. Entonces, las organizaciones y los movimientos sociales, adquieren una especial importancia, en la medida en que su movimiento y acción adquieren connotación política y permite por esta vía que el ciudadano común se integre a procesos políticos y decisorios. c) La esfera pública, debe ser entendida como un escenario natural de despliegue, de expresión y de visibilización de intereses sociales y políticos, especialmente en el caso de sectores excluidos. La democracia entonces, debe adquirir una característica deliberativa, entendido que serán válidas únicamente las normas que hayan sido sometidas al consentimiento de las personas dentro del marco de una discusión racional.

Como es posible observar, el modelo de democracia participativa propende por la inserción en el debate público de sectores sociales y grupos de interés que tradicionalmente no se vinculan al proceso político; es posible afirmar también que el modelo participativo, independiente del grado de problemática del sistema representativo, cohabitan obligadamente, generándose un proceso de interferencia o relación simbiótica que ambos modelos aceptan y se benefician. Así, la expresión de la ciudadanía será un notable insumo para apoyar las decisiones y dirigir las acciones del Estado.

2.3 CAUSAS DE LA CRISIS DE PARTICIPACIÓN EN COLOMBIA

A pesar de la ampliación de este marco institucional y su posterior desarrollo legal, algunos analistas y organizaciones sociales consideran que estos espacios han sido poco útiles debido a diferentes causas:

2.3.1 Desconocimiento de los ciudadanos y una cultura política

Expresan Velásquez y González que dos de cada tres personas encuestadas creen que el mayor obstáculo que encuentra la gente en Colombia para involucrarse en procesos de participación ciudadana “*es la falta de información*”. Esta variable se muestra como una de las grandes debilidades de la participación ciudadana en Colombia. Entonces, es posible concluir que la ciudadanía no posee las herramientas y la información necesaria para participar de forma informada y consciente en todos los escenarios que desde el punto de vista institucional se han previsto. Ello se ve reflejado en el campo de las deliberaciones públicas, formulación de iniciativas y en la fiscalización de la gestión pública.

Tal fenómeno, dicen los citados autores, que ocurre en primera instancia porque no existe la información disponible a la ciudadanía, como tampoco las entidades nacionales, departamentales y municipales han implementado sistemas de información básica sobre variables que permitan identificar problemas y potencialidades del territorio, la economía y la sociedad locales, conocer los recursos con los que se cuenta en un momento determinado, hacer seguimiento y analizar impactos de proyectos, etc. Uno de los factores que inciden en la generación de condiciones desfavorables para la divulgación de información, apunta a que las entidades nacionales, obligadas a producir información “*agregada*” sobre diferentes aspectos de la vida local por ejemplo, no poseen la información ni tampoco se preocupan por generarla. Esta problemática se traslada al ámbito local por cuanto no poseen la capacidad para producir la información o por el contrario no les interesa hacerlo. Se produce un juego de, agregan Velásquez y González,

una práctica que es “*tirarle la pelota al otro*” es decir, de eludir la responsabilidad propia en la producción de información y endilgársela al otro. Tal situación ocurre con entes del orden nacional como el Ministerio del Interior o los de Educación y Salud, los cuales no poseen información de lo que pasa en lo local y en dicho ámbito, se encuentran respuestas similares.

De otro lado, es importante indicar que la carencia de información no solo es posible atribuirle al Estado, sino a otros actores y variables, como: a) A la ciudadanía, en la medida que no exija y reclame información a las respectivas autoridades obligadas a entregarla. Sin embargo, esta anomalía agregan Velásquez y González, ha ido cambiando por cuanto los agentes participativos han ido tomando gradual conciencia de la importancia de contar con datos sobre esta materia, verbigracia respecto a administrar datos básicos para la toma de decisiones; ejemplo de esta cambio de actitud se da a través de las veedurías ciudadanas las cuales han contribuido a valorar la importancia de la información, del mismo modo que también en esta línea los organismos no gubernamentales han hecho sus aportes para la producción de información; b) Los dirigentes políticos también tienen una cuota de responsabilidad, por cuanto por el desinterés por los análisis y los diagnósticos, por la producción de información; se piensa que dicha tarea es académica e innecesaria; c) El tiempo de disponibilidad que demanda involucrarse en actividades de participación puede tornarse como una limitante, al igual que los recursos económicos que una actividad puede demandar.

No obstante tales planteamientos e hipótesis, surge un razonable interrogante, en el sentido de tratar de calcular sí por el contrario, una ciudadanía informada en Colombia estaría dispuesta a participar. En mi opinión existen otras diversas variables que necesariamente incidirán para que las personas se involucren o no en procesos participativos. Así, el planteamiento de los autores, pueden quedar en el plano de hipótesis. Sobre aquello, podemos observar que el 67,4 % de una muestra, no se encuentra nada y no muy satisfecha con la democracia país. El 79,1 % de los encuestados ven a las instituciones políticas con ninguna y poca confianza. (Latinobarómetro, 2013)

En cuanto a la cultura política, se entiende ésta como una “*red de relaciones que se concreta en ideas y valores, en símbolos y normas compartidos por una sociedad, o sea, una mentalidad*”, (Nohlen, 2007, 203) Dicho concepto debe ser un punto de referencia para revisar en qué grado la institucionalización de la democracia, sus reglas y valores han condicionado la cultura política en Colombia. En esta línea se afirma que Colombia ha tenido una tradición histórica muy poco favorable al fomento de la participación ciudadana en asuntos públicos (Rodríguez Pico, Clara Rocío, 2014, p. 119) Basta revisar los escasos antecedentes de mecanismos dados con anterioridad a la Carta del 91, reflejados en el plebiscito de 1957, las consultas populares locales con ocasión de la reforma de descentralización, y la consulta de la conocida “*Séptima papeleta*”, que antecedió y sirvió de base para la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente. El 75,1 % de los encuestados en nada y poco interés denotan por la política en Colombia. (Latinobarómetro-Oleada de 2013)

Entonces, no obstante los avances de la Constitución de 1991 y frente a la poca explicación de los mecanismos de democracia directa, se dio un notable desconocimiento y desconfianza sobre tales mecanismos, entre otros, por la incredulidad de la ciudadanía frente a los resultados que se podrían obtener. Todo ello, soportado mediante encuestas y algunas valoraciones con la ciudadanía, que denotan el bajo nivel de conocimiento e interés en tales mecanismos por parte de la ciudadanía. Lo dicho está ligado a la apatía que se genera en el ciudadano hacia lo público, por cuanto dentro de marco de relación entre el representante y representado, se tiende a pensar por parte del ciudadano que una vez elegido su representante, éste queda liberado de cualquier compromiso adicional en cuanto a participación de su parte.

2.3.2 Inconsistencias y dispersión normativa y barreras legales

Por tradición, se ha dado en el país una alta relevancia a la expedición de normas como a la creación de instituciones, cayendo en la trampa de que ello es la solución a la problemática que permita a la democracia operar, bajo el supuesto de que las normas son prenda suficiente de garantía para que la democracia funcione. Ahora, con ocasión de la

Constitución de 1991, en materia de democracia directa se expidieron diversas normas de origen gubernamental, las cuales en la práctica no reflejaron un suficiente estímulo para la movilización ciudadana alrededor de lo público, por ejemplo: respecto a mecanismos de connotación política, se regló sobre referendos nacionales y regionales de origen popular y gubernamental, iniciativas legislativas y normativas de origen popular, plebiscito, revocatoria de mandato de gobernadores y alcaldes, consultas populares nacionales como territoriales y cabildos abiertos; en otros campos se brindaron espacios frente a la participación de la ciudadanía en la formulación de políticas públicas, control a la gestión y rendición de cuentas. Tales oportunidades en la práctica no reflejaron un acercamiento y complementariedad entre el modelo participativo y representativo, como tampoco en este campo se pudo alcanzar el nivel deseado de democratización del control a la gestión pública.

Las normas, tal como están concebidas no son de fácil entendimiento, verbigracia es posible confundir los diversos tipos de consulta frente a los procedimientos de aplicación. Dichos aspectos, conducen a la ciudadanía a operar en un marco complejo y disperso de normas que impiden una racional comprensión de los instrumentos e instituciones aplicable a diversas situaciones. Tal afirmación encuentra su sustento frente al caso de la existencia de normas adicionales a Ley 134 y 131 de 1994⁶ y 741 de 2002⁷, tales como la Ley 136 de 1994⁸, y 617 de 2000⁹, 850 de 2003¹⁰ y otras como la Ley 625 de 2013¹¹ que en su conjunto hacen compleja su aplicación y comprensión. (Coronel, 2005, 264)¹². Lo anterior, se acentúa en consideración a la intervención en materia normativa de diversas

⁶ Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana y Ley Estatutaria que regula el Voto Programático.

⁷ Ley que reforma la Ley 131 y 134 de 1994 y reglamenta el Voto Programático.

⁸ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

⁹ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

¹⁰ Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veeduría ciudadanas

¹¹ Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

Coronel Hernández, Carlos Antonio. La Participación Ciudadana en el Derecho Electoral Colombiano. Doctrina y Ley, 2005, p. 264.

¹² Por ejemplo, en relación con la vinculación de los municipios a un área metropolitana, sobre lo cual ha dicho el Consejo de Estado que “la forma de convocar y realizar consultas populares (...) se rige por las normas especiales previstas en la Ley Orgánica 128 de 1994. En lo demás, se aplica las disposiciones que sobre este mecanismo de participación ciudadana, ha previsto de forma general la ley estatutaria 134 de 1994.

instituciones con ocasión de procesos particulares; la Corte Constitucional interviene con sus sentencias, el Consejo de Estado a su vez señala jurisprudencia, y la Organización Electoral a través de la Registraduría Nacional del Estado civil y el Consejo Nacional Electoral intervienen también con lineamientos. Sobre esto, razón le asiste al comentario de la Misión de Observación Electoral (MOE), en 2012, cuando indica que en el análisis legislativo, se encuentran dificultades de orden técnico jurídico al evidenciar una normatividad que no es clara en todos sus aspectos respecto al funcionamiento de los mecanismos de participación. En otros términos, existe una amplia gama de oferta de mecanismos, tal como se dijo, sus contenidos y diseños son de origen gubernamental elaborados sin mayor concertación con la ciudadanía y las bases sociales, elemento importante para garantizar grados de compromiso, identidad y pertenencia de la ciudadanía hacia las instituciones/mecanismos.

En cuanto a los requisitos formales y procedimentales, se indica que los mecanismos en sus diversas fases exigen un alto número de requisitos como umbrales de participación. Es así como la exigencia de una cuarta parte del padrón electoral en la votación del referendo, es una barrera infranqueable, no sólo por su número sino, además en la medida que dicho padrón contempla muchos de los ciudadanos que ya no residen en el país. De igual forma, los requisitos son agobiantes en el caso de una convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, en la medida que se requiere que el Congreso de la República apruebe por mayoría absoluta una ley que convoque al pueblo para que se pronuncie sobre si decide o no convocar a una Asamblea, indicando además que es necesario que la convocatoria en un momento dado ser aprobada por la tercera parte del padrón electoral. Dicho fenómeno, no ocurre en el ámbito internacional y en el hemisferio, en la medida que los requisitos son más flexibles.

A título de ejemplo, se observan los siguientes resultados en cuanto a dos (2) mecanismos:

Cuadro No. 1

Número de trámites de revocatoria a alcalde y etapas que alcanzaron				
	Recolección de firmas	Votación revocatoria	Revocaron mandato	Total iniciativas

Número	98	32	0	130
Porcentaje	75%	25%	0%	

Iniciativas De Referendo Que Han Tenido un Trámite Formal		
Número de Referendos	Estado al que llegó	Porcentaje
8	No cumplieron con el 5% del censo electoral.	62%
3	Cumplió con las firmas requeridas para convocar pero se hundió en el Congreso.	23%
2	Cumplió con las firmas requeridas para convocar, fue aprobada por el Congreso, pero se hundió en la corte Constitucional por vicios de trámite.	15%

Fuente: (Misión de Observación Electoral-MOE, 2012, pp.21 y 75)

2.3.3 Clientelismo y autoritarismo

Para Velásquez, la participación ciudadana es un fenómeno esencialmente político, el cual dentro del contexto de las dos últimas décadas del siglo XX, su aparición no fue consecuencia del desbarajuste político institucional reinante en su momento. Tal desorden, obedeció a la aparición de dos fenómenos protagónicos: el clientelismo y el autoritarismo. (Velásquez y González, 2003, p. 43) Dice el autor que, hasta 1986, el sistema político era hermético: en la medida en que el único instrumento de intervención ciudadana en la escena pública era el voto para la elección del presidente de la República y demás cargos de elección popular. No existían canales de comunicación adicionales al mencionado, pudiendo calificar nuestro sistema democrático como formal y elitista, cuya dirección real estaba bajo el control de minorías selectas elegidas por los ciudadanos en virtud del voto popular.

El sistema democrático de partidos, se puede apreciar por algunos como no competitivo en la medida de la existencia del bipartidismo. Así, no existía medio de interacción entre gobernantes y gobernados durante periodos no electorales, siendo viable únicamente los mecanismos informales de participación, reflejados en la movilización y en las protestas reivindicativas, y con el uso de canales informales articulados por medio de redes de clientela controladas por la dirigencia política. Velásquez, hace alusión a la afirmación de Leal y Dávila, que dicen que “en los sistemas políticos que ha experimentado la sociedad colombiana a lo largo de la historia, las relaciones de clientela han sido uno de los

componentes principales. La deficiente institucionalidad del Estado ha permitido que estas hayan operado de manera destacada todo el tiempo”.

El sistema bipartidista, vigente desde mediados del siglo XIX, ha sido la base para que el clientelismo haya permanecido en el primer plano de la vida nacional”. (Leal y Dávila, 1991, pp. 17-18) Entonces, el clientelismo se proyectó como la relación política principal, para articular el sistema que se reorganizó con el nuevo régimen. El clientelismo, permitió a la élite dominante satisfacer, –así fuese de modo parcial y transitorio–, las necesidades de los sectores más pobres, mediante la entrega de bienes y servicios como cuotas burocráticas, financiados a través de recursos públicos, a cambio de lealtades en el ámbito electoral. Asimismo, el clientelismo contribuyó a incorporar grandes masas de población al sistema político, pero sin que ellos se acercaran a los círculos del poder político ni participasen en las decisiones. Así, el clientelismo se arraigó en las costumbres políticas del país y se convirtió en un elemento valorado por los dos polos de la relación. (Leal y Dávila, 1991, P. 39) ¹³

Agrega Velásquez que, con dicho modelo clientelista de hacer política, se fue a las posibilidades de promover la organización de la comunidad como estrategia para articular sus demandas, perdiéndose la capacidad de concebir lo público como una esfera en la que los ciudadanos y ciudadanas pudieran intervenir en la esfera del diseño y desarrollo de políticas. Este escenario fue propicio para el que el Estado reaccionase autoritariamente para acallar la movilización ciudadana, la cual mediante mecanismos no formales, reivindicaba sus demandas sociales represadas.

Velásquez, parece parcializado al tomar como punto de partida 1986 referente de apertura (verbigracia, elección popular de alcaldes) en participación, por cuanto existían ya otros espacios de participación desde abajo por ejemplo a través de las Juntas de Acción

¹³ El clientelismo implica una larga amistad instrumental en la cual un individuo de más alto status socio-económico (patrón) usa su propia influencia y recursos para proporcionar protección y/o beneficios a una persona de menos status (cliente); a su vez, éste corresponde al patrón al ofrecerle apoyo y asistencia general, incluidos sus servicios personales.

Comunal –JAC. Desde la década del 50 el Estado promovió, algunas formas de inserción de la población en la esfera pública, diferentes del voto, como las Juntas de Acción Comunal, incorporada al sistema político y creadas como un mecanismo de modernización de la estructura institucional del Estado; se buscaba convertir a las comunidades barriales y veredales en socias del Estado en la provisión de infraestructura y condiciones habitacionales para la población. Las Juntas de Acción Comunal, se irrigaron y es posible afirma luego de más de medio siglo que esta figura se ha mantenido como mecanismo de base de participación.

En cuanto a la afirmación de la existencia de un régimen político y de partido poco o nada competitivo, no se comparte, en cuanto al competencia partidaria siempre ha existido con diversos grados de intensidad; lo dicho sin describir las tensiones y competencias al interior de los partidos en el centro, como en la periferia con las facciones subnacionales, dentro de un marco de clientelismo.

2.3.4 Apertura a la participación ciudadana

Existen unas condiciones en el sistema político colombiano que han conllevado a la deslegitimación de la participación ciudadana. Dicha afirmación es propuesta por Velázquez (2003, p. 46), cuando afirma que el clientelismo y el autoritarismo surgieron como ejes articuladores del sistema político, y como un referente de las conductas cotidianas en la política entre gobernantes y gobernados.

Complementa Velázquez respecto de la clientela, la cual califica como un componente o modelo contrario a los principios democráticos, en la medida que niega la autonomía y la participación de sectores subordinados en la toma de decisiones; dicho fenómeno se convirtió en un arma de doble filo, por cuanto por un lado aseguraba la reproducción funcional del sistema, pero a su vez generaba condiciones que lo debilitaban. Así mismo, indica que la relaciones clientelares operan desde la base de cuatro principios (1992), los cuales son: la fragmentación social, la subordinación política, exclusión e integración sistémica.

Las demandas sociales se atomizan en tanto la relación para patrón-clientela, se desarrolla generalmente en términos personales o de pequeños grupos y comunidades, dejando a un lado el interés colectivo. En este sentido, también en la medida en que el intermediario político ejerce el control sobre los recursos estatales para proveer bienes y servicios, se coloca en una situación ventajosa con respecto al beneficiario, volviendo a este último dependiente de aquél. En general así se genera una jerarquía de posición ventajosa, consistente que la clientela, queda excluida en la toma de decisión, pues el intermediario es quien define quienes son los beneficiarios y a qué tipo de bienes y servicios deben ser provistos. En resumen, este sistema clientelar, logra satisfacer parcial y transitoriamente necesidades de la clientela, pero desde el punto de vista focalizado y segmentado.

En cuanto el autoritarismo, en sus diferentes vertientes, agrega Velázquez que la implantación de la autoridad y la concentración de poderes, podían por algunos momentos y determinadas situaciones asegurar una cierta imagen de orden y de control político en manos de unas élites sin embargo, terminaron por minar la credibilidad en el propio sistema político y la legitimidad de las reglas de juego que regían entre la relaciones de gobernantes y gobernados. En el caso colombiano, al finalizar la década de los 70, los sectores pobres y excluidos perdieron confianza en los líderes políticos y las instancias de representación tradicional, creándose condiciones favorables para una nueva reforma.

Surgieron entonces fórmulas alternativas, desde el punto de vista de crear espacios de participación, en el sentido de promoverse algunas reformas que según Velázquez, no surgieron de forma intempestiva en la medida que existían ya antecedentes de intentos de modernización que buscaban generar instrumentos participativos diferentes al voto, como fue el caso de: a) La creación de la acción comunal, incorporada al sistema político a finales de la década del 50, nuevo sistema de participación comunitaria que buscaba convertir a las comunidades barriales y vereda en socios del Estado en la provisión de infraestructura y condiciones habitacionales para la población; b) La planeación participativa, concebida para adelantar los planes integrales de desarrollo urbano (Decreto

1306 de 1980)¹⁴; c) El fomento de la creación de concejos verdes en todos los municipios del país, responsables de adelantar acciones de protección y uso apropiado de los recursos naturales. (Decreto Ley 2811 de 1974. Artículos 45, 337 y 338)¹⁵

La implantación de mecanismos, instituciones e instancias formales de participación ciudadana produjo reacciones diversas, en particular entre los sectores sociales subordinados, que tradicionalmente estaban excluidos de la toma de decisiones públicas.

2.3.5 Descentralización y participación

En varios países de América Latina, incluido Colombia, la institucionalización de la participación tuvo lugar en el contexto de la descentralización del Estado en la década del 80 (Velásquez, 1997, pp. 26-45)

Agrega Velásquez que la descentralización emergió en el horizonte político de la región como una alternativa al centralismo estatal con un doble propósito: garantizar una mejor prestación de los servicios y “*democratizar las decisiones públicas en el ámbito local*”; lo anterior, dentro de un contexto de un pasado reciente caracterizado por un gobierno altamente centralizado, en el cual los niveles intermedios y locales de la administración pública, tuvieron pocos niveles de injerencia y escasa capacidad para la atención de demandas sociales. Este modelo que transitaba sobre una ruta de modernización, fue haciendo crisis, toda vez que mostró una importante incapacidad para actuar de forma oportuna ante la coyuntura económica cada día más demandante de aspectos sociales para la población. De otra parte, –cita Velásquez– que a finales del 70 varias economías de la región, se convirtieron en exportadoras netas de capital por concepto del pago de la deuda externa, la cual limitaba los márgenes de maniobra y posibilidades de crecimiento económico circunstancia, que se vio acompañada con problemas de clientelismo y corrupción, los cuales invadieron toda la esfera pública convirtiendo al centralismo, en un

¹⁴ Este Decreto es sobre planes integrales de desarrollo urbano, estableció en su Artículo 15 que dichos planes “se prepararán con la participación de las entidades cívicas, gremiales, profesionales, culturales y de la ciudadanía en general”.

¹⁵ Este Decreto contiene el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

grave obstáculo que le restaba al Estado capacidad de dar soluciones. Ello en su conjunto, se vio reflejada en una crisis de representación y credibilidad que motivo movimientos de protesta contra el sistema político.

Sobre este asunto, desde comienzos de la década de los 80 Colombia había adelantado un proceso de descentralización que tenía como propósito general aumentar la legitimidad del Estado mediante el mejoramiento en la provisión de bienes y servicios públicos locales y la democratización municipal. Este proceso tuvo un importante componente político, identificándose en la reforma descentralista tres grandes objetivos que contribuyesen al fin general: a) Consolidar la democracia representativa; b) Desarrollar la democracia participativa y directa; y c) Aumentar la gobernabilidad. Para alcanzarlos se expidieron con posterioridad un conjunto de normas y se realizaron diferentes acciones, tanto por parte del gobierno nacional como de los gobiernos territoriales.

Así las cosas, la descentralización nace como una estrategia de reforma al Estado en una época de crisis, procurando devolver a los municipios y a la regiones un rol importante que se había perdido en el tiempo; la descentralización cobra sentido como estrategia para multiplicar las opciones de poder, para involucrar al ciudadano en la toma de decisiones públicas.

Respecto a la descentralización, con perspectiva institucional, agrega Velásquez que en Colombia se han vivido varios momentos desde su formalización legal a mediados de los 80 como instrumento de apertura política. (Velásquez, 2000, pp. 5-20) La primera de ellas, estuvo ligada al fortalecimiento de las entidades territoriales, como de apertura a los mecanismos de participación, especialmente en el ámbito local, en la medida que se entregaron a los municipios importantes competencias en el campo del agua potable, y el saneamiento básico, educación, salud, deporte, adjudicación de baldíos, seguridad alimentaria, entre otros. Ello implicó, una redefinición de las relaciones entre las entidades territoriales y el Estado central, así como la creación de instrumentos de democratización

de la gestión local. (Maldonado, 2001, p. 19)¹⁶

La segunda fase, estuvo protagonizada por la Constitución de 1991, en la medida que en un plano de globalización y en un ritmo moderado de crecimiento económico, se buscaba modificar la que arquitectura del Estado, procurando de este un mayor grado de agilidad sin tanta interventoría y regulación, menos centralizado y más comprometidas con la exigencia de la economía mundial, y más confiado en el mercado como un asignador de recursos abierto a la participación de la sociedad en la gestión pública.

Así, la descentralización tiene un nuevo perfil, el cual contribuye en su época a la reducción del tamaño del sector público creando condiciones más favorables para la libre y dinámica fuerza del mercado. Lo anterior, implicó que además de fortalecer de alguna manera los gobiernos locales, los cuales tenían bajo su tutela la prestación de servicios públicos, se buscó la privatización de tales servicios, así como la despolitización de la gestión pública pretexto de encontrar mayor eficiencia y eficacia para controlar la gestión pública desde el nivel central.

La tercera fase de descentralización se suscita en 2003, cuando hubo tensión entre el gobierno central que ya había sometido y controlado al nivel territorial, y por otro lado, las entidades territoriales, las cuales se negaban a ceder la autonomía que les había conferido la Constitución de 1991. Tal fricción, se fundamenta en lo relacionado con las finanzas municipales como también, en el mecanismo de participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la Nación. Se ponen juego por ende, el futuro inmediato de los entes territoriales respecto a su autonomía.

¹⁶ “De un total de 36 instrumentos identificados 30 son espacios de participación y 6 instrumentos de apoyo para fomentar dicha participación. De estos 30 espacios, 8 son de participación política y los 22 restantes de participación ciudadana; 9 de los espacios tienen capacidad de decisión, todos los correspondientes a la participación política y dos de participación ciudadana (la participación en juntas directivas de empresas de servicios públicos y los consejos municipales de jóvenes). Los restantes espacios son principalmente consultivos y de fiscalización. La gran mayoría de espacios son municipales pero varios de ellos son aplicables en los tres niveles de gobierno y algunos solamente en el nivel departamental. Del total de espacios 16 son de carácter general y 14 de carácter específico sectorial”.

Dentro del citado contexto, la participación ha tenido altas y bajas. Se generó una importante expectativa y movilización ciudadana en la década de los 80, las cuales se reafirman con motivo de la Constitución de 1991. Fue positivo, el paquete legal que se escribió en 1994, pudiendo afirmar además, que en la actualidad el tema no tiene ninguna prioridad para el gobierno nacional. Finaliza Velásquez diciendo que la participación ha sido una importante aliada de ciertas transformaciones políticas locales y un instrumento clave para mantener vivas algunas fortalezas del proceso descentralista. (Velásquez y González, 2003, p. 71)

2.3.6 Lo global y lo local

En esta misma línea, acudiendo a la visión de Velásquez, un referente clave para la comprensión de la evolución de la descentralización y la participación es el peso determinante de la globalización en la configuración del territorio local y regional y que finales de 1980, lo local había adquirido un nuevo significado en el contexto de la globalización, entendida esta como la intensificación de las relaciones sociales universales, de tal forma que un hecho que ocurre en un lugar, afecta la vida en otro ubicado a distancia. (Velásquez y González, 2003, p. 71) En este sentido, será una nueva forma de articulación de la relaciones en diferentes ámbitos como el económico, político, ecológico, cultural y que crea interdependencia económica y transforma el tiempo y el espacio de nuevas vidas. (Giddens, 1999)

Así, las fronteras que separan las sociedades nacionales se debilitan y aumenta el significado de las actividades transfronterizas de todo orden, de tal forma que todos los acontecimientos que se presentan, pueden influir de mayor o menor forma en cualquier sitio del planeta.

Desde el punto de vista político, la globalización dice Velásquez, permite identificar aquellos procesos en virtud de los cuales los estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas

probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios. (Beck, 1998, 29)
Lo particular de este proceso consiste en la ramificación, densidad y estabilidad recíproca de redes de relaciones regionales y globales y en la configuración de un horizonte mundial que se caracteriza por la multiplicidad y la ausencia de integración.

De otra forma, se está conformando una sociedad mundial sin estado ni gobierno mundial, lo que favorece la *subpolítica*, es decir las oportunidades de acción y de poder suplementarias que operan más allá del sistema político y que están reservadas a las empresas que fluyen en la sociedad. En síntesis, los estados nacionales pierden capacidad de decisión y de influencia sobre los procesos económicos, tecnológicos y culturales que pueden ocurrir dentro de su territorio.

La globalización, agrega Velásquez, tiene un motor basado en la dinámica de los mercados, las nuevas tecnologías que garantizan el funcionamiento de redes globales de producción y de los mercados, así como con la revolución de las comunicaciones, que activa la transición de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento y la información. Lo global se articula a lo local y al asignar un nuevo significado en un doble sentido: rompe la singularidad de lo local y lo coloca al servicio de intereses ajenos a la dinámica del territorio. Pero al mismo tiempo, la globalización redefine lo local: las culturas locales ya no pueden justificarse contra el mundo, sino que se localiza y en ese marco se renuevan. Entonces, la globalización socava la particularidad del territorio como unidad de producción y consumo. Igualmente, lo local se desarticula en el aspecto cultural y comunicacional, en la medida en que ahora se organiza bajo el modelo del sistema audiovisual. Agrega Velásquez, que el espacio político ha sido capturado, en lo esencial, en el espacio de los medios de comunicación, reforzando lo que Sartori llama la videopolítica (predominio de la imagen sobre los contenidos de la política).

En este contexto, lo local es un escenario de representación y gestión política. Los estados nacionales son demasiado pequeños para controlar los flujos globales de poder y demasiado grandes para representar la diversidad de intereses sociales y de identidades culturales. Por eso, entre otras cosas, ha perdido legitimidad como institución

representativa. En cambio, el nivel local tiene una mayor capacidad de representación y de legitimidad a ojos de la población y posee mayor flexibilidad y adaptabilidad a las exigencias de la globalización. (Velásquez, F. y González E., 2003. p. 74) Para terminar, agrega Velásquez que el ámbito local, está mejor dotado políticamente para negociar con los actores transnacionales las políticas relacionadas con el territorio. La potencial sinergia entre lo global y lo local y el rol asignado a los gobiernos locales en dicha relación le otorga un papel central a la participación ciudadana, en tanto la gestión pública implica la construcción de acuerdos colectivos sobre el manejo del territorio y la organización de la sociedad y la economía, acuerdos que sólo pueden perfilarse con la participación de los distintos sectores de la población.

Ahora enl 2011, precedido de la iniciativa de carácter gubernamental como parte de un grupo de iniciativas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se destaca, una reforma del marco normativo relacionado con la formulación de un documento Conpes de participación, entre los cuales contempla ejercicios de planeación estratégica participativa.

2.4 NUEVA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Con motivo de una iniciativa gubernamental, se propuso adelantar una reforma al Estatuto de Participación vigente desde 1994 procurando centralizar varios componentes del principio de participación contemplados en diversas normas, proceso que culminó recientemente con el pronunciamiento de la Corte Constitucional. Ahora, para muchos autores la participación ciudadana en Colombia, *per se* encontrará la solución con la expedición de una nueva ley ya que con aquella se atenderán los problemas hasta ahora evidenciados que ha impedido el avance del fortalecimiento del modelo participativo. Los fetichistas de la norma, creen que entre más leyes se emitan éstas fortalecerán la práctica ciudadana. Obviamente, ello no comulga con la realidad, por cuanto el problema es de otra naturaleza, en razón a la existencia de problemas de cultura política entre gobernantes y gobernados, como también por la vigencia de la tensión entre el modelo representativo y participativo.

Sin embargo, una nueva legislación estará en condiciones de contribuir a crear mejores condiciones para el ejercicio de participación. Las normas, como producto social –dice Velásquez–, tienen dos virtudes: generan reglas de juego que institucionalizan las conductas y regulan la interacción social, evitando que la discrecionalidad; y, por tanto, la ley del más fuerte se imponga. De otro, generan confianza pues reducen los márgenes de incertidumbre en la relación entre personas y grupos.

El proyecto de Ley Estatutaria de Participación, “*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*”, se observó como propuesta que se queda a mitad de camino, en consideración de varios aspectos de fondo y de forma, según lo plantea Velásquez. (Razón Pública, 2015) La iniciativa del gobierno estuvo precedida por una consulta realizada por *Foro Nacional por Colombia*¹⁷, ejercicio que, sobre la base de un consenso de las dificultades existentes, propendió por conocer la opinión de diferentes sectores de la ciudadanía sobre los aspectos positivos y fortalezas de la participación ciudadana, así como recolectar iniciativas para modificar la Ley 134 de 1994. Entre los principales aportes incluidos en esa propuesta cabe destacar entre otros, los siguientes: a) La redacción de una nueva Ley Estatutaria de Participación que no solo se limitase a los mecanismos de participación directa, sino también que integrase otras formas de participación ya existentes en otras normas creadas incluso antes de la vigencia de la Ley 134 de 1994; b) La revisión de los mecanismos de participación directa, modificando algunos requisitos, y procedimientos, con el propósito de convertir estos mecanismos en herramientas útiles y eficaces con impacto ciudadano; c) La ratificación de “*la planeación participativa como derecho ciudadano*” (Razón Pública, 2015), la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación y la creación de incentivos para que las autoridades públicas y la ciudadanía adelanten experiencias de presupuesto participativo; d) La inclusión de la rendición de cuentas y control social a la gestión pública y sus resultados, como mecanismo de control social, proponiéndose la creación del Sistema Nacional de Control Social y Cuidado de lo Público; e) La creación del Sistema

¹⁷ Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Pereira, Bucaramanga, Pasto, Popayán, Quibdó, Arauca, Yopal, Villavicencio y Sincelejo.

Nacional de Participación¹⁸ y del Consejo Nacional de Participación. (“Razón Pública”, 2015)¹⁹; f) Creación de mecanismos para la financiación de la participación ciudadana, que señala las fuentes que proveen recursos para dicho financiamiento; g) La formulación de incentivos, condiciones y garantías para el ejercicio de la participación ciudadana; h) La inclusión de medidas para el fortalecimiento de la sociedad civil como condición para el mejoramiento de la calidad de la participación.

Agrega Velásquez que el enfoque general del proyecto y sus principales contenidos son en primer lugar, que este proyecto no implica derogar la Ley 134 de 1994. No se trató de una ley que reglamenta varios aspectos del derecho a la participación, algunos incluso ya previstos en la Ley 134 y algunos otros nuevos que la complementan. En realidad el espíritu que animó la consulta ciudadana en las trece ciudades fue otro. Dicho ejercicio fue llevado a cabo bajo la premisa de que se trataba de sacar adelante una nueva ley que superara las deficiencias de la actual y se convirtiera en el nuevo referente normativo para el desarrollo de experiencias participativas. Si no fuese así, se hubiera generado una ambigüedad normativa que poco ayudaría a mejorar la calidad de la participación ciudadana. De igual forma, otro enfoque del proyecto se refería a los mecanismos de participación directa, introduciéndose cambios que facilitaren el uso de tales mecanismos. Cabe indicar que no obstante la observación, el articulado de la Ley recoge varias de las ideas formuladas en la consulta a la ciudadanía, ejemplo en lo referente a la rendición de cuentas, en la medida que la convierte en obligatoria para los alcaldes, los gobernadores, los diputados, los concejales y el Congreso de la República, más no para el Gobierno Nacional, lo que sin duda –dice Velásquez–, introduce una injustificada excepción en favor de este último.

¹⁸ Creado como dispositivo de articulación de la gran cantidad de instancias dispersas que existen hoy en el país, organizado en torno a temas cruciales de la Nación y del territorio: crecimiento económico y competitividad; inclusión social; convivencia ciudadana y diversidad social.

¹⁹ Creado como cabeza del Sistema, encargado de la definición de la política de participación y de asignar los recursos de financiación para el desarrollo de los programas de fomento de la participación ciudadana y de fortalecimiento de la sociedad civil.

Velásquez presenta una razonable reflexión cuando afirma que lo propuesto no logra fortalecer la democracia participativa, pues en la reglamentación de los procedimientos se sigue subordinando la iniciativa ciudadana al poder de los cuerpos de representación política. De otra forma, se mantiene el retén o barrera para que dichos mecanismos prosperen, pese a ser de origen ciudadano. Sin embargo, indica Velásquez que una de las fortalezas del proyecto fue la inclusión de varios títulos que contienen los temas de control social y rendición de cuentas de tal forma que la ciudadanía, a través de diversos mecanismos pueda adelantar auditorías y controles, verbigracia a procesos de contratación pública. No obstante, el articulado recoge varias de las ideas formuladas en la consulta a la ciudadanía.

La rendición de cuentas se convierte en obligatoria para alcaldes, gobernadores, diputados, concejales y Congreso de la República, pero no para el Gobierno Nacional. De otra parte, en lo que respecta a la obligación de las corporaciones de representación política de rendir cuentas, ella debe ser consistente con el régimen de bancadas y con la ley de partidos políticos.

El texto aprobado por la Cámara a título de crítica a las formas de redacción y contenido, es muy detallado en cuanto a los procedimientos que deben seguir las autoridades para rendir cuentas; lo dicho por cuanto una ley de esta categoría debe mantener un cierto nivel de generalidad, consagrando el derecho y señalando pautas generales, sin entrar en detalles reglamentarios que pueden bien ser objeto de normas posteriores.

Por otro lado, el proyecto introdujo el Consejo Nacional de Participación como órgano mixto, conformado por representantes del Gobierno y de la ciudadanía, consultivo del Gobierno para el manejo de la participación en el país. Se destaca que, tal como quedó, guarda gran distancia de lo sugerido en la consulta ciudadana, en la medida que se deseaba que fuese el órgano rector de la política de participación y de la asignación del gasto en ese campo. Los órganos consultivos, –agrega Velásquez–, generalmente se convierten en convidados de piedra y poco bien le hacen a una concepción democrática de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Ahora, respecto a los planteamientos de

la nueva ley, dicha iniciativa descansa en cuatro ejes fundamentales: 1) los mecanismos de participación ciudadana; 2) la rendición de cuentas, 3) el control social y, 4) la institucionalidad.

Sobre el primer aspecto, se reitera que *los mecanismos de participación ciudadana* hacen parte integral de los derechos fundamentales consagrados en la Carta de 1991, de tal forma que sea posible garantizar su pleno ejercicio.

Es así como, la nueva ley aborda la revisión de algunos aspectos relacionados con el procedimiento y los requisitos exigidos para colocar en marcha alguno de los mecanismos ya establecidos; se modifican algunas de las limitaciones existentes, las cuales obedecían a dos factores, uno relacionado con los aspectos restrictivos atinentes a su convocatoria, y el segundo, referido al alto número de exigencias que deberían acreditarse para su uso. En esta línea, se surtieron algunos cambios en apariencia significativos, tal como sucede en el caso de la revocatoria del mandato, en la medida que se propuso exigir un 30% de los votos válidos exigidos, frente a un 40% que exigía la ley; mismo, se propone la disminución del umbral mínimo de votación, modificando el 55%, al 40% de la votación registrada en la fecha de la elección del alcalde o gobernador objeto de la revocatoria. Otro ejemplo se refiere a la convocatoria de una consulta de origen popular, por cuanto se establecía un mínimo de apoyo ciudadano igual o superior al 5% del censo electoral nacional, tratándose de una consulta del orden nacional, y del 10% en el caso del ámbito departamental, municipal, o distrital; para el caso del cabildo abierto, se prevé que dicho mecanismo deberá llevarse a cabo a más tardar en el mes siguiente a la radicación de la petición para tal mecanismo.

Otro ítem pertinente de destacar, se refiere a la eliminación de Apoyos para Comité Promotor. Dicha condición era característica de la Revocatoria de Mandato, Iniciativa Normativa y el Referendo. La propuesta se dirige a eliminar este requisito, permitiéndose que el ciudadano solicite a la Registraduría del Estado Civil correspondiente, su inscripción como promotor de un referendo, de una iniciativa legislativa y normativa, de una consulta popular de origen ciudadano o de una revocatoria de mandato.

Se dan espacios de expansión de posibilidades para la ciudadanía, por ejemplo, en cuanto a la consulta popular, el cual era un mecanismo privativo, en el caso del Municipio, del Alcalde Municipal. Se propone también la expansión para que cualquier ciudadano la pueda llevar a cabo, generándose así una alternativa nueva y formal que brinda un mayor espacio en el ejercicio del poder soberano de la ciudadanía. De otra parte, en materia de referendo aprobatorio, se extiende la posibilidad de propuesta también a la Administración Municipal. Esto es, que el Alcalde lo puede proponer, dentro del marco de su competencia y sin necesidad de cumplir con algún requisito.

Se prevén espacios de participación obligatorios en los Planes de Desarrollo y Gestión, por cuanto se busca convertir a la participación ciudadana en el punto de focalización de las políticas públicas. Así, todo plan de desarrollo deberá tener posibilidades de participación, de tal forma que la ciudadanía podrá ejercer influencia en las políticas aplicables a cada región.

En el Título IV de la nueva Ley, aparece como elemento novedoso en la normatividad estatutaria la rendición de cuentas. En cuanto a *la rendición de cuentas*, entendido dicho proceso como el camino por el cual las entidades y los servidores públicos informan, explican y publicitan los resultados de su gestión a la ciudadanía y a la sociedad civil en general. Se propone la implementación de herramientas de esta naturaleza, en concordancia con el documento Conpes 3654 del 2010²⁰, mediante el cual se concibe a la rendición de cuentas como un proceso permanente entre la rama ejecutiva y los ciudadanos expuesta, refleja un importante avance en la medida que se matiza el instrumento como un reflejo de transparencia de la gestión pública y que por su característica, motiva a la participación ciudadana a través del ejercicio del derecho de petición, de información a las entidades públicas, y dispone en consecuencia la obligación de aquellas para entregarla de forma oportuna, sencilla y completa.

²⁰ Prevé, la política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos.

Las características de tal disposición tienen un componente alto desde el punto de vista de la gestión institucional, en la medida que en la práctica, propende por la interacción permanente entre los servidores públicos y los electores que han contribuido a su posición. Tales medidas apuntan a la aplicación de los principios del llamado buen gobierno, personificado en el cumplimiento de premisas tales como eficiencia, eficacia, transparencia, y lo que es relevante, la rendición de cuentas como obligación del servidor público.²¹ Este punto, el cual considero de vital importancia, ha suscitado inquietudes y dudas respecto a su alcance, en la medida que una de las preocupaciones radica en qué lado si bien la ley avanza, no es suficiente para que motive a la ciudadanía a integrarse a este modelo de participación.

La incertidumbre radica en que deben ser objeto de consideración aspectos regionales y socioculturales, así como las repercusiones que la definición pueda tener en otras normas y en la gestión pública. Es así como se afirma que la ley no ha contemplado la relación entre la rama ejecutiva y los organismos de control dentro de los procesos de rendición de cuentas, dejándose de alguna manera huérfano el asunto de los informes de cumplimiento de la calidad de las políticas públicas elaboradas por los órganos de control, los cuales, debería preverse se elaboren o se presenten en lenguajes amigables para su comprensión por parte de la ciudadanía, y de los medios y demás actores sociales.

Los mandatarios locales deben elaborar estrategias para rendir cuentas a la ciudadanía, sobre su gestión. Exceptuando el sector descentralizado de las entidades territoriales que desarrollen actividades económicas y comerciales. Las fórmulas pueden asegurarse a partir de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación o de forma personal, inclinadas a la deliberación.

En tercer lugar, respecto al *control social*, la nueva disposición prescribe qué es el control social y el deber que poseen los ciudadanos de participar de forma individual o a través de organizaciones, redes sociales, instituciones de vigilancia frente a la gestión pública y

²¹ Informe de conciliación del Proyecto de Ley Estatutaria 200 27/2 1012. Senado. 134 del 2011. Artículo 48. Rendición de cuentas.

los resultados de aquella. De esta forma entendida la acción ciudadana debe abarcar la evaluación de las políticas públicas y la gestión desarrollada por los entes encargados de diseñarlas y ejecutarlas. En este sentido, el ciudadano tiene el derecho de acceder a dicha información frente al ente responsable de la política pública pudiendo por ende presentar peticiones, quejas y reclamos antes la respectiva autoridad.

Dicha alternativa está ligada con una ley estatutaria de especial relevancia, relativa a las acciones populares, acciones de tutela, como también en lo concerniente al poder participar en audiencias públicas que las entidades convoquen en ejercicio de sus funciones. En este contexto, juegan un rol importante las acciones de control social adelantadas por conducto de las ideas ciudadanas, las denominadas juntas de desarrollo, y control social de los servicios públicos domiciliarios, las autoridades ciudadanas y demás instancias de participación que la ley haya previsto.

Sobre este aspecto *del control social*, se destaca que uno de los temas novedosos que se incluye, se relaciona con la alternativa que tienen los ciudadanos de enviar proyectos de ley o proyecto de modificación de normas, disponiéndose la obligación de darles respuesta de forma sustantiva, pese a que los funcionarios pueden o no acogerlos, no obstante tener la obligación de argumentar su decisión positiva o negativa. Ello brinda una luz para que iniciativas del orden ciudadano, muy relacionadas con aspectos políticos y sociales, no sean descartados dado su componente social y colectivo.

El cuarto aspecto, entraña uno de los grandes avances de la ley, se refiere a la institucionalidad, el financiamiento, y la promoción, medida soportada con la creación del Consejo Nacional de Participación (CNP). Como se dijo anteriormente, como un organismo coordinador de la política de participación, de carácter consultivo hacia el gobierno nacional en la definición y promoción, diseño y seguimiento de la evaluación de la política pública sobre participación. Esta nueva norma, contempla la creación de un Sistema Nacional de Participación, (SNP) como una herramienta que busca articular los espacios, instrumentos y acciones de participación ciudadana en todos los niveles y entre ellos. El CNP ha sido objeto de observaciones, entre varias, referida al cuestionamiento

de que dicho órgano contempla el riesgo de que no funcione adecuadamente, por cuanto contará con la integración de funcionarios de alto nivel, hecho que dificultará no sólo su competencia si no también su misma asistencia.

Para terminar sobre este aspecto, se destaca como novedoso la inclusión de medios para financiar la participación, por cuanto el Estado debe asumir directamente su financiación, vista como una obligación encaminada a apoyar la acción ciudadana en todos los escenarios públicos. Se establece la asignación de recursos con fuentes como lo es el presupuesto General de la Nación, aportes de cooperación internacional y de créditos, y su fuente principal serán los denominados Fondos para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia, también financiados con presupuesto de la Nación, cuentas, que permitirán a las autoridades municipales y departamentales, financiar planes y programas de formación en participación ciudadana. Este aspecto es positivo, en la medida a que con la normatividad anterior, no se contemplaba fuentes precisas de financiación.

Dicha norma fue recientemente evacuada por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015 (Proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011)²², situación que seguro conllevará que el nuevo marco legal tenga que ser abordado y revisado en toda su extensión con ocasión de las resultas de una eventual firma del tratado de paz entre el Gobierno Colombiano y las Farc-Ep; lo anterior, por cuanto uno de los puntos centrales de la negociación se refiere a la participación política, como un mecanismo de apertura democrática para construir la paz. En esta línea, uno de los propósitos del acuerdo se orienta a promover la participación ciudadana, a través del fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, y el robustecimiento de los espacios de participación ciudadana. En resumen, estamos frente a una disyuntiva generadora de incertidumbre, en la medida que una vez se defina el mecanismo de refrendación y éste se haya superado, vendrá un desarrollo normativo profundo, que dada su naturaleza,

²² Proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 Cámara (Acumulado 133 de 2011 Cámara)–227 de 2012 Senado Revisión constitucional: *“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”*. Referencia: Expediente PE-038: MP. Mauricio González Cuervo.

tendrá que tramitarse por su contenido político como una reforma de esta naturaleza a través de leyes estatutarias. Entonces, existe la posibilidad que esta nueva ley sea objeto de modificación, ampliación, profundización o derogación.

2.5 APRENDIZAJES DE LA EXPERIENCIA

Han transcurrido 24 años de la Carta de 1991, desde el intento formal de transitar de una democracia representativa a una participativa con la creación de instituciones de democracia directa, bajo el amparo de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía. (Constitución Política de Colombia, Artículo. 103) Así, desde la perspectiva académica y política, se ha renovado recientemente el interés para reflexionar sobre el grado de utilización y eficacia de los mecanismos de participación.

El ejercicio no es sencillo, en la medida de la escasa información institucional con que se cuenta. Se cita que la Misión de Observación Electoral (MOE) adelantó un trabajo en el 2012, el cual personifica tal vez el único estudio sistemático que se ha realizado en Colombia sobre los mecanismos de la Ley 134. La MOE no propone ninguna valoración de los mecanismos estudiados, más sí alude a críticas realizadas por líderes sociales, expertos y dirigentes políticos al diseño de la norma, así como a su “*aparente fracaso*”. A continuación, se presenta un balance de las enseñanzas positivas y negativas que han dejado las experiencias del proceso de implementación de los mecanismos de participación luego de dos décadas de existencia de la Ley 134 de 1994.

2.5.1 Lo positivo

Desde una *perspectiva positiva*, podemos agregar que hubo avances y logros importantes. Entre otros, que las autoridades públicas comenzaron, aunque a un ritmo lento, a comprender sobre la importancia de involucrar a la ciudadanía en la deliberación pública, así un segmento creciente de la población tuvo que asimilar el lenguaje de la participación como parte de un nuevo imaginario sobre lo público y sobre el rol de la ciudadanía en ese escenario; una buena cantidad de experiencias de participación –una más exitosas que

otras, pero todas igualmente importantes desde una perspectiva de fortalecimiento de lo público— se fueron gestando y desarrollando en ámbitos como la planeación participativa, el diseño de políticas públicas, el control social, la ejecución de proyectos de desarrollo, los presupuestos participativos, la generación de capital social, etc. (Velásquez, 2015)

Se debe destacar que existen algunos precedentes importantes que contemplaban claras alternativas institucionales de soluciones que en su conjunto podrían contribuir a afrontar la crisis de participación. Se recuerda que el gobierno de Samper fue el único de la generación post-constitucional que dio un paso más allá de la retórica de los planes de desarrollo, mediante la formulación de una política de participación. (Documento Conpes 2779, 1995, p. 493)

El propósito de esa política era concretar los lineamientos del Plan de Desarrollo en esa materia y articular una serie de acciones encaminadas a “desarrollar los postulados de la democracia participativa plasmados en la Constitución de 1991 y en sus desarrollos legales. Sus objetivos fueron consolidar la democracia participativa, dar integralidad y coherencia a las acciones del gobierno encaminadas a fomentar la participación en la perspectiva del ejercicio de los derechos, propiciar el aprovechamiento de los espacios de participación ciudadana, democratizar las relaciones entre la ciudadanía y el Estado y, finalmente, propiciar una cultura nacional de la participación. (Velásquez y González, 2003, Pp. 114-116)

Tal documento, contemplaba siete (7) aspectos importantes de destacar, en los cuales se centraba la acción del Estado. Dichos son: 1) La difusión del conocimiento de los ámbitos de participación en la ciudadanía y sus organizaciones. Referido a la gestión de educación y promoción constructiva de los derechos y obligaciones que demanda el ejercicio de una participación responsable, acción que involucra, no solo al Estado, sino a todos los actores políticos y sociales; 2) La oferta pública de información analítica y comparativa que permita una participación efectiva del ciudadano y de sus organizaciones; 3) El desarrollo de capacidades para intervenir en los ámbitos de participación. 4) La oferta de programas específicos a cargo de los ministerios y entidades para consolidar sus respectivos ámbitos

de participación sectorial; 5) El fortalecimiento de las organizaciones civiles; 6) La promoción y desarrollo del control social como componente de la gestión pública.; 7) La consolidación de una estructura institucional de seguimiento y evaluación de la participación ciudadana y del desarrollo de la sociedad civil a través del Comité Interinstitucional de Participación –CIP–. (Restrepo, 1997)

Como es posible observar, el asunto ha sido abordado desde diversas aristas de forma permanente, razón para preguntarse, el por qué no se han dado acciones contundentes para abordar la participación ciudadana con la importancia que demanda para el fortalecimiento del modelo democrático.

No obstante lo dicho, estamos frente a mecanismos formales que aun en otros tiempos y escenarios, no han sido utilizados adecuadamente por la razones ya documentadas, para lo cual, se deberán avocar diversas acciones para su reactivación y promoción de cara a su utilización en los próximos años.

Sobre los siete (7) puntos expuestos, Velásquez y González (2003, Pp. 114-122) expresan que “Todo parece indicar que más allá de los enunciados de buenas intenciones es poco lo que puede rescatarse como realizaciones concretas. Sigue dominando una retórica participativa que en muchos casos no se refleja en ejecutorias concretas” (P. 114); presentaron un balance de las acciones gubernamentales sobre la base del documento Conpes 2779, citando a continuación algunos apartes:

Se dispuso la creación y funcionamiento del Fondo de Participación Ciudadana, adscrito al Ministerio de Gobierno (actual Ministerio del Interior), las campañas masivas de información y difusión sobre los ámbitos de participación existentes, el diseño de un sistema de información para la participación, la cofinanciación, a través del Fondo de Participación Ciudadana, de programas de promoción de la participación y de fomento de la sociedad civil, el desarrollo de la investigación, la formación, capacitación y educación sindical, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeación, el apoyo a la contratación comunitaria, el fomento de la veeduría ciudadana y su coordinación con los organismos

de control público y la creación del Comité Interinstitucional de Participación, encargado de coordinar y hacer seguimiento a las acciones definidas en la política. (Velásquez y González, p. 116)

Dichas acciones han sido objeto de críticas, según la percepción de Luis Alberto Restrepo (En Velásquez y González, 2003), en la medida que se aduce que existe un diagnóstico insuficiente que lleva a soluciones abstractas e inadecuadas. Predomina en el documento un formalismo jurídico que se traza metas ideales sin tomar en cuenta los obstáculos concretos que es preciso superar. En particular, dice Restrepo, hace falta un diagnóstico sobre la no participación en Colombia y sobre sus factores determinantes: la exclusión política, la permanente cooptación de las organizaciones sociales y de las dinámicas participativas ejercida por el sistema político, la represión y la protesta como forma no institucional de expresión de la población.

En segundo lugar, en el documento está ausente “un contexto estructural que le dé sentido a la participación, referido de manera particular a los procesos de globalización de las economías y a la presión de los organismos multilaterales sobre el estado nacional”. Esto puede traer como consecuencia, señala Restrepo, el uso de la participación como medio para disimular los verdaderos compromisos de los órganos representativos del poder.

El documento Conpes se apoya en una concepción de la participación que no es la más adecuada. Se trata de un proyecto que afirma el papel del Estado en el tutelaje de la participación al servicio del sistema político y no de los intereses del conjunto de la sociedad. La sociedad aparece como un ente pasivo, que necesita ser construido y sostenido por el Estado; este aparece como el polo activo de la relación y el marco regulador de la sociedad.

La posición de Restrepo, resume en gran parte el problema central, cuando expresa que “si algo debe caracterizar la acción del Estado en materia de participación”.

(...) “es el esfuerzo por remover los obstáculos que se oponen a ella, respetar la autonomía de los ciudadanos y sus organizaciones y esforzarse por dar respuestas transparentes a las demandas de la sociedad. De lo contrario, la participación tutelada deja de ser un instrumento de cambio del régimen político y se convierte en

un velo tendido sobre los peores vicios de la democracia representativa”.

Velásquez y González, ponderan la posición crítica de Restrepo, en la medida que afirma que existen omisiones graves especialmente respecto a las condiciones de cómo se desenvuelve la participación en Colombia, particularmente por el fetichismo jurídico de las normas. Es equivocado plantear una visión tutelada de la participación; en la medida que debe darse prelación a la iniciativa desde abajo. Sin embargo, la propuesta tiene algunos aspectos positivos, como lo es la creación de mecanismos institucionales y financieros, que le brinden soporte a la participación, así como la asignación de responsabilidades a las instituciones del orden nacional para la promoción y desarrollo de la participación, acción que fue de nuevo y pasajera, en cuanto las entidades del Estado en su accionar fueron aisladas e invisibles.

Durante el gobierno de Samper la acción estatal en cuanto a participación tuvo su asiento en la Red de Solidaridad Social, como instrumento principal de su política social, que apuntaba al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos de población más vulnerable y pobre. El programa funcionó como un fondo financiero y ejecutor con varios frentes de acción que operó con un comité técnico nacional, una dirección departamental, dirección en cada municipio, y una gerencia o delegación municipal en alguna entidad local. Dichas mesas locales, contaban con la participación de miembros de diversos sectores sociales, particularmente de las juntas de acción comunal, organizaciones de barrios, organismos no gubernamentales, y beneficiarios del programa. Con dicha participación, se propendía por fortalecer la legitimidad del Estado y la gobernabilidad, construir ciudadanía en contexto de atomización social y fomentar el control social de la gestión pública.²³

De igual forma, durante este gobierno, el denominado Plan Nacional de Rehabilitación – PNR–, fue un programa especial, creado como parte integral de la política de paz y

²³ Cita de Velásquez y González, 2003: Dado el volumen de recursos, la población objetivo y el carácter de los programas incluidos, la Red se convirtió en uno de los “programas bandera” del gobierno nacional y generó otros efectos indirectos de participación, como la Red Universitaria Reunirse, cuyo objetivo fue fomentar el control de la Red de Solidaridad por parte de los ciudadanos y promover la formación de una ética pública entre funcionarios y ciudadanos. Las evaluaciones de Reunirse fueron acogidas por la Red para mejorar su desempeño. Ver una reseña de la experiencia en Ceballos, Miguel y Martin, Gerard, Op. cit., pp. 285 y ss. Se puede consultar igualmente el libro Pobreza, gobiernos locales y Red de Solidaridad Social, publicado por la Red Universitaria Reunirse (Bogotá, Universidad de los Andes, 1998).

normalización de zonas afectada por desequilibrios y conflictos sociales, concibiendo para este propósito poner en práctica mecanismos para buscar una relación duradera y armónica entre la población y el Estado. Así, dentro de la estrategia política, se debían cumplir entre varias la función de promover la participación como fin esencial del Estado, entendido como el derecho de los ciudadanos a intervenir en la acción de Estado y como el deber en participar en la vida política y comunitaria, cívica del país; de igual forma previó el fortalecimiento de los procesos de participación y organización de la sociedad civil en la gestión y definición de su propio desarrollo, como también promover los debates electorales sanos y transparentes, con la estructuración de los programas de gobiernos de los mandatarios con aplicación real del voto programático. El programa tenía un especial énfasis en el apoyo a la difusión y educación de la comunidad para promover la participación y el ejercicio de sus derechos.

Durante el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) el componente participativo se perdió por completo, asumiendo un carácter fundamentalmente asistencial; por supuesto, la retórica participativa se mantuvo. Más aún, adquirió un tono radical. (Velásquez y González, 2003, p. 119)

En el Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz la primera estrategia se denominó “Hacia un Estado Participativo” se parte del postulado según el cual la única forma de romper el nudo gordiano en el que parece haber caído el país en virtud del cual la violencia obstaculiza el desarrollo y la falta de éste impide la superación de aquélla es resolver ambos de manera participativa por medio de un proceso que fortalezca la democracia.

En consecuencia, fortalecer la democracia participativa constituía una tarea central del gobierno y la sociedad para llevar a Colombia por una senda de prosperidad, paz y equidad. Ello implicaba una reforma política que asegurase el retorno a la gobernabilidad, la modernización de la administración pública y la profundización de la descentralización. Implicaba igualmente fortalecer el capital humano y el capital social y promover la participación para que la ciudadanía se haga responsable de la satisfacción de sus propias

necesidades. En efecto, se contemplaba dentro de los propósitos de fortalecer la democracia participativa, como la reconstrucción del tejido social.

De otra parte, tal como lo dice Velásquez, la constatación de las debilidades de la norma y de sus consecuencias negativas para el ejercicio de la participación ciudadana de ninguna manera puede ocultar los avances y logros obtenidos por una gran cantidad de líderes y de colectividades locales y regionales que en el último cuarto de siglo demostraron, a través de muchas experiencias exitosas, que la participación ciudadana no sólo es deseable sino posible, y que tiene efectos muy positivos en la modernización de la gestión pública, en el desarrollo humano y en la construcción de paz. Esa fue la apuesta de quienes a mediados de la década del 80 comprendieron que la crisis del régimen político de ese entonces, heredada en buena parte de los acuerdos bipartidistas del Frente Nacional, sólo podría ser superada mediante la apertura del Estado a la voz ciudadana y la inclusión de hombres y mujeres en la discusión de los asuntos públicos.

Aun con oposición de la dirigencia política tradicional, interesada en mantener el monopolio de las decisiones públicas, las facciones democráticas de los partidos tradicionales con el apoyo de algunos sectores de la izquierda lograron sacar adelante algunas normas que crearon y/o reglamentaron espacios de participación ciudadana en el nivel local: las Juntas Administradoras Locales, la consulta popular, la participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas municipales de servicios públicos domiciliarios y la contratación comunitaria, en paralelo a la aprobación de las normas de descentralización político-administrativa del Estado colombiano.

Estas manifestaciones de democracia directa promovieron un notable entusiasmo en las organizaciones populares que habían estado al margen de asuntos de interés colectivo ese entusiasmo se renovó con la expedición de la Constitución en 1991, la cual le apostó de manera decidida a la instauración de un régimen político en el que la participación ocupara un lugar de privilegio como derecho ciudadano y como ingrediente de la gestión pública. Entonces, los espacios de participación proliferaron en los 90 estableciéndose una oferta participativa sin precedentes. Incluso Colombia, agrega Carrillo, se convirtió en

referente de otros países para el diseño de esquemas de participación ciudadana en la gestión pública municipal.

2.5.2 Lo negativo

Desde *la óptica negativa*, el balance se refleja en varios aspectos todas vez que hubo dificultades que enfrentaron los actores, tales como el marco normativo que no ofrecía condiciones para que la gente con motivación ejerciera el derecho de participar activamente en la planeación, construcción de política pública, de ejecución de proyectos y de control social. Es posible señalar que el modelo implementado posee una concepción limitada de la democracia en la Constituyente, en la medida en que la democracia participativa, concretamente en el caso de los mecanismos de origen popular, están sometidos a la democracia representativa, por cuanto verbigracia, el referendo de origen popular o la iniciativa legislativa y normativa, deben pasar necesariamente por la aprobación de los cuerpos de representación política, entes que pueden rechazar o modificar la iniciativa. La frustración es evidente de los promotores.

En la práctica, el origen popular de estas iniciativas no cuenta entonces para que sean aprobadas con más facilidad que aquellas que provengan del ejecutivo o de algún congresista, diputado o concejal. De esta forma, se evidencia un alto grado de tensión entre participación y representación, pulso que se inclina a favor de la segunda, desfigurándose la esencia de la democracia participativa que se quiso fortalecer.

Por otro lado, agrega Velásquez que la fragmentación de los espacios de participación, efecto de la dispersión normativa, abrió las puertas al desarrollo de conductas corporativas en los líderes sociales que minaron el sentido democrático de la participación y convirtieron a los espacios en una arena de combate por el acceso a recursos y a bienes públicos. La confluencia entre intereses particulares y bienes colectivos no ha sido fácil y todavía es una tarea pendiente en el mundo de la participación. (Carrillo, 2015)

Tal como se indicó la clase política, dada su costumbre clientelar de hacer política, se opuso a la instauración de espacios de participación en su territorio, resistencia que – ilustra Velásquez-, fue cediendo poco a poco y con lentitud, pudiendo denotar aun en la actualidad la existencia de autoridades locales y regionales que se niegan a escuchar a sus gobernados cuando de tomar decisiones se trata, o que también con el solo propósito de dar cumplimiento solo formal, crean los espacios de participación simplemente para cumplir algunas requisitos legales.

Carrillo expresa:

“Una de las grandes dificultades de la participación es el divorcio existente entre los esquemas de representación política y de participación ciudadana. Para los colombianos la participación fue entendida desde un comienzo como un sustituto, no como un complemento, de la representación política. Ese fue el lenguaje dominante, tanto en el seno de los partidos políticos como de la dirigencia social. Tal visión, propició frente a los resultados de la aplicación de la Ley, las desconfianzas y las descalificaciones toda vez que los políticos aducen una baja representatividad y también una poca legitimidad de los actores de la participación, dada la satanización del ejercicio de la política. Lo dicho se aúna con que los partidos poco o nada han hecho en aras de la participación, inclusive a su interior”. (Velásquez, 2015)

Existen también debilidades en materia de cultura política, especialmente desde la ciudadanía, aunado con un evidente individualismo cultural, sectarismo e intolerancia y desconfianza entre los actores sociales como el dañino paternalismo que conlleva a la ciudadanía a pensar que el Estado y los intermediarios políticos son la única alternativa para superar sus dificultades. Ello se ve ejemplarizado actualmente con las políticas asistencialistas y paternalistas en salud, vivienda y en otros aspectos, por ejemplo jóvenes y familias en acción.

Para complementar lo dicho, se presentan a continuación algunos aspectos puntuales negativos que han incidido en los resultados de la eficacia de la Ley, por ejemplo en el caso de la revocatoria del mandato, así: a) Hubo errores de diseño en la medida que los requisitos para gestionar varios de los mecanismos fueron complicados de aplicar, convirtiéndose en una maratónica carrera de obstáculos, como fue posible demostrarlo con la revocatoria del mandato; luego de más de 130 procesos ninguno terminó con éxito su cometido; b) Hubo un inadecuado diligenciamiento de los formatos, como también un inadecuado proceso de información a la población sobre el mecanismo, su objetivo, procedimiento y desarrollo. Un proceso de esta naturaleza, debería atraer el interés del

electorado, el cual no se movilizará fácilmente, en razón a la cultura clientelar que se experimenta con ocasión de comicios ordinarios; c) La indefinición de las normas permite a los alcaldes que se pretende revocar influenciar sin control algunas con acciones afirmativas para impedir la movilización de la ciudadanía el día de las votaciones, mediante la oferta de dádivas, ejerciendo presiones y amenazas a la ciudadanía y a los servidores del Estado, y otras no muy claras estrategias para impedir el movimiento; d) A estos problemas se agregan inconvenientes de interpretación sobre el alcance de los mecanismos. Lo dicho, en la medida que la manera como se presentan los mecanismos en la ley colombiana, son de difícil comprensión para una persona como que quiera interesarse en su utilización. Es posible observar la confusión que se presenta por ejemplo con los diferentes tipos de consulta, respecto a los procedimientos para la aplicación de cualquier iniciativa.

Estas resultan confusas de difícil interpretación. Ejemplo de aquello, podemos encontrar respecto a las leyes que tocan los mecanismos de democracia directa en la Ley 134 de 1994, la cual es referida en otras normas relacionadas con la planeación participativa, la descentralización y el ordenamiento territorial, las cuales reglan casos específicos en que se puede acudir a un determinado un mecanismo de participación, por ejemplo el caso de las consultas para modificación o precisión de límites municipales para la creación de un área metropolitana. Es así, como se otorga prevalencia a las normas sobre participación.²⁴ La consulta popular de Piedras (Tolima) es un buen ejemplo.

Los promotores de la consulta sobre la posibilidad de que una empresa multinacional, la Anglo Gold Ashanti- instale el centro de procesamiento del oro de La Colosa, decidieron usar ese mecanismo consagrado en el Acto Legislativo N° 1 de 1986 y ratificado por la Constitución y la Ley 134. El resultado fue una mayoría abrumadora en contra del proyecto

²⁴ Por ejemplo, con relación a la vinculación de los municipios al área metropolitana, sobre el cual ha reiterado el Consejo de Estado que “la forma de convocar y realizar las consultas populares (...) se rige por las normas especiales previstas en la ley orgánica 128 de 1994. En lo demás se aplicarán las disposiciones que sobre este mecanismo de participación ciudadana previo, por vía general, la ley estatutaria 134 de 1994”. Citado por Coronel: Coronel Hernández, Carlos Antonio, *La Participación Ciudadana en el Derecho Electoral Colombiano*. Doctrina y Ley, Bogotá, 2005, página 264.

minero. Al día siguiente el gobierno nacional planteó su duda jurídica y argumentó que el municipio no tiene competencia para hacer consultas en ese campo, según el Artículo 37 de Código de Minas y el Decreto 934 de 2013, decreto que, entre otras cosas, fue demandado por inconstitucionalidad. (Velásquez, 2014) Para este caso, agrega Velásquez, que la duda jurídica tenía sin embargo un sabor político: el gobierno se daba la pela de desatender una decisión popular, lo que no deja de tener un alto contenido simbólico y un costo político, con tal de mantener el control de las decisiones sobre minería, excluyendo a las colectividades territoriales de la posibilidad de decidir en ese campo. Entonces, el gobierno desconoció un derecho ciudadano de base constitucional mediante argumentos de orden legal y de tipo procedimental. La duda se mantiene y el debate sigue vivo.

A título de reflexión final, señalo que el ejercicio de institucionalización de la participación ciudadana refleja, –pese a sus dificultades–, un paso significativo frente a lo que se contaba antes de 1991. En efecto, existe una importante gama de espacios y mecanismos institucionales de participación, catalogada aun excesiva por algunos, pero imprescindible para brindar oportunidades de inclusión democrática a la ciudadanía, ojalá con mejores incentivos, reglas de juego de accesibilidad y con menos trabas que la invite a involucrarse. En este sentido, los cambios normativos que se implementen deben contemplar incentivos y condiciones para promover la participación, procurando accionar en diversos campos, como el cambio de la institucionalidad, el financiamiento, la cultura del sector público, la formación y educación de la población para el fomento de líderes sociales y políticos, la invitación a las colectividades políticas como actores promotores de la participación, la creación de cultura política en la población, entre otros.

En síntesis, para el caso colombiano, no es una tarea fácil concebir dicho propósito en un mediano y largo plazo. La creación de conciencia participativa inculcada a las nuevas generaciones, puede tornarse en una de las variables influyentes que sume al propósito de promocionar la participación ciudadana. Me refiero concretamente, el trabajo que debe adelantarse para la formación de nuevos ciudadanos desde las escuelas y a la misma familia; este es un importante aporte para contar con ciudadanos debidamente informados

sobre el derecho y deber que le brinda la institucionalidad, para involucrarse conscientemente en lo público.

CAPÍTULO III. PROSPECTIVA

En este capítulo se presentan varias reflexiones respecto a la forma cómo deberíamos afrontar el presente y en un mediano plazo la participación ciudadana. Lo dicho, revisado dentro de un entorno institucional y con un presente que brinda puntuales variables que nos invitan a pensar y plantear alternativas de instrumentación de una democracia participativa, la cual vista desde la periferia puede generar espacios de fortalecimiento del régimen en un momento histórico de acuerdos de paz y postconflicto.

Se observa que un proceso de apertura participativa se debe canalizar, no tanto por la vía de la democracia representativa tradicional, sino por mecanismos que vengán “*desde abajo*”²⁵ y con un amplio énfasis desde lo territorial y local, en la medida que se considera que así concebida desde las asociaciones y vida comunal, guarda un alto grado de identidad y pertenencia del instrumento con el ciudadano beneficiario al cumplir los objetivos de una acción participativa. Ello contribuiría al fortalecimiento de la democracia, desde la perspectiva de la creación de un capital social con identidad propia de una comunidad en particular. Será necesario por ende, la existencia desde lo formal, de una democracia participativa apuntalada desde la institucionalidad, con la existencia de instrumentos, mecanismos y procedimientos diseñados de fácil comprensión, utilización y eficacia, de tal forma que se evite caer en la frustración, que en últimas produce un daño de difícil reparación en la conciencia y en la credibilidad del ciudadano frente al sistema.

²⁵ Santamaría, Camila. Las Asambleas Constituyentes Territoriales en Colombia: una construcción de democracia “desde abajo”. Aproximaciones a la definición de las Asambleas Constituyentes Territoriales en Colombia y procesos similares en América Latina. Desde el punto de vista teórico “*desde abajo*” se inscribe en el marco de una corriente historiográfica denominada Subaltern Studies, que busca reevaluar la historiografía tradicional “estatista” para narrar la historia desde “las voces bajas”, es decir desde “la turba”, las “multitudes”. En este sentido, se entiende también la construcción de democracia de las ACT, no desde el actuar exclusivo del gobierno, sino desde el actuar de la “multitud” compuesta por una amplia base social. (Guha Ranahit, 2002, p 51) Recuperado de: http://www.institut-gouvernance.org/es/corpus_auteur/fiche-auteur-81.html

Un modelo de democracia directa como complemento de la representativa, debe permitir que el ciudadano, tenga espacios de participación y de deliberación, en lo posible, con un perfil de ciudadano participativo, deliberante y rebelde. Ello permitirá contraponerse a las antiguas prácticas de injerencia del clientelismo que todo lo compra, y de la corrupción, como tradicional forma de manipular intereses de la ciudadanía a favor de unos pocos y en detrimento de la misma comunidad.

Acertadamente, Carazo, Rodrigo (citado por Coronel 2005), expresa que:

“La promoción humana y la participación popular contribuyen eficientemente a la creación de seres humanos integralmente formados y a la organización de una comunidad con capacidad para emprender la solución de sus problemas (...).» «Los problemas económicos y sociales, así como los de cualquier índole, jamás podrán ser resueltos por el Estado sin contar con la participación activa de las personas. Un sistema político paternalista contribuye a fortalecer los sentimientos de dependencia y de vagancia, en tal forma, que las personas y la comunidad se acostumbran a esperar las soluciones promovidas por los jefes; los miembros de la comunidad se desentienden de los alcances de los problemas que les afectan y piensan que alguien vendrá a resolver sus dificultades. Al aumento de dependencia le corresponde una creciente pérdida de libertad y un pueblo agobiado por el paternalismo deja de ser independiente: las personas cuando adquieren patrón, las naciones cuando se someten a un amo.» (...) Es importante que tengamos muy presente que al elegir a un dirigente, escogemos a un líder, no a una persona en la cual delegamos todo lo que nos concierne. Al elegir señalamos quien nos guíe, pero a la vez, debemos estar convencidos de que quien es elegido no hará nada si no cuenta con la presencia y participación de quienes le eligieron». «(...) «La democracia, que es gobierno para el pueblo, no puede funcionar debidamente si no es gobierno con el pueblo. Más no me refiero a un pueblo pasivo e incoloro, sino a uno participativo y organizado. A una sociedad civil capaz de mostrar su personalidad a la vez que su contenido» (...)(1995)

Con este preámbulo, debe contextualizarse la razón que justifica el fortalecimiento de los mecanismos de democracia “*desde abajo*”.

Desafortunadamente, Colombia no tiene frente a los países de la región, un record favorable en materia de participación desde abajo y aun desde arriba. Ejemplo de ello, sólo a título de referencia, que en Colombia entre 1978 y 2003, se llevaron a cabo tres consultas y un referendo del orden nacional. Desde 1995 ha existido un mayor movimiento de consultas populares sobre asuntos de trascendencia municipal y distrital que llegaron al momento de la votación, abordándose temáticas generales como la paz, convivencia, medio ambiente, servicios públicos domiciliarios, valorización, entre otros.

Un resultado desalentador se da en cuanto a las iniciativas legislativas y normativas, desde abajo respecto de actos legislativos, leyes, acuerdos y ordenanzas

departamentales, en la medida que se denota tan solo un ejercicio que culminó con un acuerdo municipal aprobado en 2009 por el Consejo del municipio de Cerrito (Santander relacionado con los fines y propósitos de una reserva ambiental protectora de aguas para la región excluyéndose con ellos las acciones de minería. (Rodríguez, 2014, p. 108)

Es posible destacar el instrumento desde abajo, promovido por la ciudadanía para la revocatoria del mandato de mandatarios departamentales y municipales. Es sin lugar a dudas, el mecanismo de mayor utilización, pero con un resultado negativo en cuanto a sus resultados. De 130 ejercicios de revocatoria de mandatarios locales, la MOE identificó tan sólo 32 casos que lograron llegar hasta la convocatoria de la votación. No obstante sólo fue posible obtener información sobre los resultados electorales en 24 casos de ejercicios llevados a cabo entre el 2000 y el 2010; de aquellos, tan sólo dos casos en el 2005 lograron superar el umbral mínimo de participación. Sin embargo, en los dos casos, no fue posible obtener la mayoría requerida para la revocatoria del mandato. (Misión de Observación Electoral, MOE). (2012)

Según la MOE, en 110 de los 1.103 municipios colombianos se han realizado trámites de revocatoria. Esto equivale al 10 por ciento de los municipios del país. “En el caso de la revocatoria de alcaldes, el 75 % se han quedado en la recolección y verificación de las firmas. A pesar de que los promotores llevan más del doble de apoyos necesarios, estas no superan el proceso de verificación de la Registraduría, ya que la mitad de las firmas es anulada porque el ciudadano no hace parte del censo del municipio o departamento, o porque no hay correspondencia grafológica”, explica la MOE. El 25% restante de las iniciativas que logra pasar la recolección y verificación de firmas llegan a la votación y allí el umbral y la falta de participación ciudadana se ha convertido en barrera infranqueable para su aprobación. Agrega que las principales causas por las cuales la ciudadanía no sale a votar en las revocatorias al mandato son las amenazas a promotores y electores, la escasa publicidad, una real ausencia de interés por parte de la ciudadanía y el uso de recursos y actividades públicas de los mandatarios, objeto de revocatoria, para desviar la atención de los votantes. (La Nación, 2012) A esta lista de dificultades, debe sumarse el

diseño normativo sobre los umbrales de participación, obstáculo que promueve la baja participación e incluso a la legítima abstención activa. Sobre este aspecto, Uprimy plantea que la Constitución se equivocó al incorporar los “*umbrales de participación*”, pues estos desestimulan la participación. “Esto no significa que debemos suprimir de tajo cualquier idea de umbral, pues no es bueno que una reforma constitucional pueda ser aprobada por una ínfima minoría de ciudadanos movilizados”.²⁶

Otro importante mecanismo desde abajo es el cabildo abierto, entendido como una reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el propósito de discutir asuntos de interés para la comunidad; lo contradictorio es que el Cabildo posee una amplia tradición en la historia del país, la cual para su ejercicio no necesita la intermediación del derecho del voto y directo de los ciudadanos, sino el ejercicio de otro derecho de similar categoría al sufragio, como lo es *el apoyo*. Es un mecanismo abierto y plural, que ha sido relegado por parte de la misma administración gubernamental, inoperancia que se ha visto incentivada por el desinterés o desconocimiento de la ciudadanía frente a su verdadera utilidad como mecanismo de rendición de cuentas.

Ahora hacer una propuesta para un nuevo escenario democrático, no es fácil, en la medida que tal como se dijo, las causas que motivaron la expedición de la Carta del 91, en materia de apertura participativa, en algunos casos continúan o se han acentuado. Igual, han surgido y reafirmado otra serie de circunstancias que han

²⁶ Uprimy, Rodrigo. (...) Este diseño busca que los referendos sean decididos con amplia participación, lo cual es razonable. El problema es que esta regulación hace muy difícil la aprobación de cualquier referendo, pues no sólo la participación en Colombia es baja, sino que, además, paradójicamente, estos “umbrales de participación” estimulan ciertas formas de abstención. Muchos opositores del referendo pueden optar por no participar en vez de votar negativamente la reforma, con la idea de hundir el referendo por no alcanzar el umbral. Esta estrategia de “abstención activa” es perfectamente legítima y válida cuando la regulación existente prevé estos “umbrales de participación”. Pero este fenómeno muestra que estos umbrales tienen el efecto contraproducente de reducir la participación, como lo han demostrado empíricamente varios estudios comparados. Y puede incluso suceder que no se alcance la participación requerida para que el referendo sea válido, precisamente por la existencia del “umbral de participación”, pues si no existiera ese umbral, los opositores del referendo no se abstendrían sino que votarían en contra, con lo cual la participación aumentaría. La Constitución se equivocó al incorporar los “umbrales de participación”, pues estos desestimulan la participación. Los umbrales aprobatorios son entonces mejores instrumentos para estimular la democracia participativa,....”. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/opinion/umbrales-y-participacion>. Abril de 2015.

impedido un desarrollo normal de los mecanismos de democracia directa. El reto es inconmensurable, partiendo de los siguientes aspectos:

3.1 SIGNIFICADO DE LA APROBACIÓN DEL NUEVO ESTATUTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Tal como se dijo, la nueva norma consagra algunos avances importantes, respecto a la flexibilización de requisitos en algunos casos, como también el nuevo enfoque y herramientas que se brindan en cuanto al control social y a la institucionalización de la participación ciudadana. En efecto la nueva ley en los términos de la iniciativa y el legislador, fomenta los principios y valores de la participación ciudadana previstos en el Artículo 41 de la Carta lo que permitiría concretar el control político de los ciudadanos a través de los mecanismos de participación democrática, indicándose que se introdujeron ajustes para hacer más efectivo el empleo de los mecanismos de participación directa.

Uno de los nuevos aspectos, se basa en el control social a lo público previstos en el Capítulo I del Título V de la Ley con normas que lo regulan y reconocen otras diversas formas de control social. Además se fortalece la actividad de las redes de veedurías, las cuales se articulan como un escenario organizado y sistémico que contribuye a robustecer la sociedad civil. Se dice por parte de la Corte que si bien las leyes estatutarias están reservadas para la regulación de los mecanismos de participación política, ello no significa que las mismas no puedan contener preceptos no estatutarios relativos a materias conexas, como es el caso de las veedurías ciudadanas, organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones civiles en la gestión administrativa. (Proyecto de Ley Estatutaria 134, 2011)

Otro aspecto importante es el proceso de institucionalización de la política pública, con la creación del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, ente que “hace posible establecer el diálogo con amplios sectores de la sociedad (consejos, agremiaciones, grupos de interés entre otros). (Proyecto de Ley Estatutaria 134, 2011) También la nueva

ley esboza una dinámica especial frente a la promoción de la participación ciudadana de las administraciones Departamentales, Municipales y Distritales.

En cuanto a la financiación la ley consagra un nuevo contexto para garantizar recursos para la ejecución de la política. Agrega la Corte Constitucional que el criterio de gasto en participación, guarda coherencia con las reglas y pautas aplicables a los procesos de planeación y ejecución presupuestal para la debida apropiación presupuestal. De esta manera se promueve la financiación efectiva de la participación ciudadana; finalmente, las Alianzas para la Prosperidad de la nueva ley promueven la existencia de instancias de diálogo entre las instituciones y los ciudadanos.

Indudablemente, la nueva ley trae unas mejoras más no la solución integral al déficit de participación en Colombia. Cabe recordar que el problema está causado por una sumatoria de variables que contribuyen a su ocurrencia.

Respecto al impacto que pueda tener en la sociedad, es posible advertir que llega el nuevo estatuto en el peor momento, no por su contenido, sino por la incertidumbre que suscita la firma o no de un tratado de paz en la Habana, en la medida que el eje político de la negociación contempla adoptar nuevas medidas para el fortalecimiento de la participación ciudadana con énfasis en lo territorial. Tales medidas por su connotación serán en principio por vía de ley estatutaria, con las implicaciones de trámite y de resultado que ello conlleva. Ahora, será posible advertir en la mesa de negociación sobre el contenido y alcance del nuevo Estatuto, variable que podrá ser favorable para allanar el camino de la fase post acuerdo, la cual tendrá una importante carga y responsabilidad en materia de nueva regulación normativa sobre este aspecto, tarea que estará a cargo del Legislador tradicional o por el contrario por una eventual asamblea nacional constituyente

3.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE ABAJO. ÁMBITO MUNICIPAL

El modelo descentralizado aplicable a Colombia, es posible afirmar que la descentralización ha sido esencialmente municipalista. Afirma Gutiérrez el municipio es el ámbito privilegiado de la Democracia Participativa, comenzando por la planeación y que como tal, ha sido un importante laboratorio de experiencias e innovaciones. (Gutiérrez, 2007, P.140) Las dinámicas que demandan las relaciones del estamento del poder con la ciudadanía son visibles y operativas en el ámbito local, toda vez que las instancias gubernamentales están cercanas al ciudadano en consideración a la capacidad de influir directamente en su contexto social, político y económico. Dice Castells (1985) que lo que cabe señalar desde ya es que en el plano municipal operan las lógicas políticas y sociales particulares que lo diferencian del nivel nacional, en la medida que el gobierno del municipio es más cercana al ciudadano.

Para el caso colombiano, debemos consultar entre otros cómo se ha concentrado la población en las áreas urbanas; las grandes ciudades son receptoras de inmensas masas de población, así como los municipios intermedios y otros con perfiles más rurales que urbanos. Ello representa que cada municipio posea universos particulares que le imprimen a cada contexto municipal movimientos propios y particulares, con perfil más local que nacional.

Se afirma con razón que en materia de reglamentación de los espacios de participación ciudadana en cada municipio y el trabajo de sus autoridades para lograr eficacia a los mecanismos, resultan de la combinación de normas nacionales como locales, que obedecen a necesidades propias. (Velásquez y González, 2003, Pp. 119-120))

En esta línea, en la medida de la autonomía que poseen los municipios y con el propósito de promover instancias de participación, ha conllevado que aquellos en consideración a sus propias necesidades y dinámicas, hayan flexibilizado el marco institucional nacional, con el fin de crear reglas alternas de juego que consulten sus necesidades y relaciones

locales con la ciudadanía. Agregan Velásquez y González, que surgen así mecanismos e instancias de participación por fuera de la norma, buena parte de ellos de carácter transitorio y algunos creados para fines muy específicos, denominados por los autores como instancias *ad hoc*.

Como ejemplo, nos indican cómo interactúan en un levantamiento información los canales formales e informales de participación promovidos desde la municipalidad. Así, las juntas administradoras, los consejos de planeación, los consejos municipales de desarrollo rural, las vería ciudad así junta de militancia, las asociaciones obliga tu usuario de salud, los comités de hospitalaria, los comités de participación comunitaria en salud, los consejos municipales de seguridad social en salud, las juntas municipales de administración, los personeros estudiantiles, los consejos municipales de cultura, son una muestra de la amplia gama de mecanismos formales de participación que mayor o menor grado se han institucionalizado en los municipios en Colombia. (González y González 2003, Pp. 124-143).

Paralelo a la formalidad, existen los mecanismos informales creados por las autoridades locales aplicables en sus ámbitos territoriales. Se trata de mecanismos de alguna manera con un grado inferior de injerencia normativa como de restricciones y talanqueras legales, propios de los mecanismos formales. En algunos casos permanentes y otros transitorios, que responden a la necesidad propia de un contexto en particular. Si bien dichas instancias informales no pueden ser calificadas como abstractas, sin lugar a dudas su importancia radica en que obedecen a la iniciativa local y que busca atender necesidades de la ciudadanía frente a la tensión de coyunturas o problemáticas especiales. Tales mecanismos indudablemente propenden por la legitimación de una política pública o de decisiones que involucren a la comunidad. Sobre este aspecto se señala que existen ventajas de la informalidad en la participación, las cuales deben destacarse, en la medida que en aquellos espacios se abren ventanas para la participación de la ciudadanía, particularmente excluida en otros espacios formales. Sin embargo, la informalidad posee un factor débil respecto a la eficacia de las decisiones. Dependerá entonces de cada autoridad local, el grado de vinculación o no que brinde a las decisiones que por estos

informales emita la ciudadanía.

Las instancias informales, poseen varias características las cuales se categorizan (González y González, 2003, Pp. 135-136): en primer lugar, la mayoría de ellos (dos de cada tres) han sido fruto de la iniciativa de los respectivos gobiernos en cada ciudad, pero, a diferencia de las instancias formales, un porcentaje importante de ellos han nacido de iniciativas en las que participaron distintos segmentos de la población organizada: una quinta parte de los mecanismos fueron fruto de acuerdos entre la comunidad y el gobierno municipal, mientras que un poco más del 10% fueron iniciativas netamente ciudadanas que los propios sectores que las crearon se han encargado de sostener. La segunda característica se refiere a la naturaleza de estos espacios. Son en su gran mayoría escenarios de encuentro para la concertación de políticas y de acciones en beneficio de los sectores participantes o del conjunto de la ciudad. Más que instancias de representación social, agrega (González y González, 2003, página 133) que:

Son puentes tendidos entre la administración municipal y la ciudadanía para que ésta ponga de presente sus demandas e iniciativas, para que el gobierno haga públicos sus planes y programas y, de esa manera, se llegue a acuerdos sobre prioridades, proyectos e inversiones, por ejemplo, que pueden satisfacer necesidades de la población y mejorar la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos y ciudadanas. Desde la perspectiva de la participación democrática, son entonces instrumentos más potentes que los mecanismos formales, tanto de origen nacional como local.

Los ejemplos de participación informal son variados, tales como los comités intersectoriales, mesa de concertación de la redes solidaridad, consulta ciudadana para la formulación del plan estratégico de Valledupar siglo XXI, consultas ciudadanas para la formulación del plan de desarrollo municipal, elecciones de alcalde de comuna, mesa de concertación de grupos indígenas, comités consultivos de la tercera edad, equipo de concertación para el desarrollo, mesa de concertación afro colombianas, y por último, un ejemplo destacable, las denominadas *Asambleas Municipales Constituyentes*. (Velásquez y González, 2003, p.132)

3.3 ASAMBLEAS CONSTITUYENTES MUNICIPALES

Tal como se indicó se indicó este instrumento no formal desde abajo, recupera

protagonismo para su valoración de cara a la coyuntura presente y de un eventual post acuerdo, en la medida que convivimos con una situación social compleja, motivada por diversos factores sociales, económicos y políticos que han motivado el aislamiento de los individuos de lo público. Una respuesta a esta coyuntura, se traduce en el surgimiento de la movilización ciudadana y a la protesta social; una de diversas expresiones de movilización se da en torno a la convocatoria y deliberación en asambleas constituyentes y/o comunitarias municipales²⁷, entendidas como reuniones extraordinarias incluyentes y plurales de un grupo importante de ciudadanos actuantes por si o en representación de otros, con la compañía o no de la administración del municipio.

La ciudadanía acorde a la Carta Política, es la titular de la soberanía y se yergue en varios eventos y ejercicios participativos como constituyente primario en los términos de su accionar en los últimos años en la región. Tal acción se intenta sustentar por sus promotores dentro del ámbito de la descentralización que brinda el marco institucional²⁸, el cual le ha permitido en la práctica adelantar democracia participativa informal, con efectos claros de *legitimidad* ciudadana en sus resultados.

El sustento para este mecanismo, encuentra su apoyo en el Artículo 3^o de la Carta Política, que permite bajo esta modalidad que en ejercicio de la soberanía, se propenda por materializar la voluntad popular en proyectos que en últimas contribuirían con la creación de un clima y convivencia pacífica y sostenible. Sin embargo, se debe recordar que en cuanto a la legitimidad de las determinaciones “*de abajo*”, verbigracia para Lipset, el

²⁷ Las asambleas municipales pueden ser vistas como: a) indicadores de la existencia de una demanda insatisfecha de espacios de encuentro entre los ciudadanos y las instituciones para deliberar y decidir en torno a asuntos de interés general como el desarrollo local, la gestión pública o los efectos del conflicto armado en la población; b) espacios de encuentro de la ciudadanía con las administraciones locales de una manera articulada, superando la fragmentación de intereses impuesta por el modelo sectorial de participación; y c) espacios más directos de participación ciudadana en el control de la gestión de lo público en las sociedades locales. Recuperado de:

<http://repository.upb.edu.co:8080/jspui/bitstream/123456789/95/1/asambleas%20constituyentes.pdf>

²⁸ Con la reforma constitucional de 1991 se introdujeron las siguientes medidas: a) La descentralización, y con ella el reconocimiento de la autonomía de las instancias territoriales y de la comunidad en general, se constituye en el fundamento de la Constitución de 1991, consagrado en el Art. 1; b) El reconocimiento del municipio como la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, que tiene la obligación de prestar los servicios social básicos, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, expresados en el Art. 311. De este modo, se enmarca el municipio dentro de unos esquemas normativos claros y se le transfieren recursos y responsabilidades en la medida de su capacidad de gestión y financiera; c) El establecimiento de mecanismos para hacer evaluación de resultados de la gestión pública; d) La apertura del ordenamiento territorial o acuerdos y negocios libres entre las regiones municipales y los departamentos; e) Las modificaciones de tipo fiscal de mayor envergadura en la reforma constitucional se encuentran en el ámbito departamental y regional; y f) Mayor descentralización del gasto público y la solicitud de transferir mayores recursos de la nación y de otorgar soberanía fiscal a las regiones. Recuperado de: <http://repository.upb.edu.co:8080/jspui/bitstream/123456789/95/1/asambleas%20constituyentes.pdf>

proceso de legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad.²⁹ Por otro lado, se cita que para Max Weber, la legitimidad se materializa en el espacio acciones y reacciones sociales en el campo de la política. Se habla de legitimidad ejemplo en el caso de un líder frente a sus seguidores, de un gobierno frente a los ciudadanos de una república, de un partido político frente a sus electores, de una clase o elite como dirigente de una sociedad etc.

En todos los casos citados, la legitimidad política se caracterizará sin embargo por un rasgo que es propio de la legitimidad, de la dominación social en general y siempre según Weber, la legitimidad de una relación de dominación social estará en el hecho de que quien obedece una orden lo hace como si ésta viniese de una disposición interior o como si obedecer fuese algo de su propio interés. La raíz de la legitimidad del mando está en el consentimiento de quien obedece.³⁰

La anterior reflexión, es importante en la medida que frente al concepto de legitimidad en un Estado Social de Derecho, independiente de la informalidad del mecanismo, como lo es una asamblea constituyente regional, ésta adquirirá importantes visos de legalidad, sometimiento, respeto y cumplimiento, si existe la conciencia plena de su legalidad amparada en el ejercicio de la soberanía que sobre la ciudadanía recae; la legitimidad se verá apuntalada, en la medida que la iniciativa de la asamblea, sea promovida desde arriba o desde abajo, y que en ambas situaciones se brinden garantías para el cumplimiento de la voluntad popular.

3.3.1 Referente normativo

La Asamblea Constituyente que creó la Constitución de 1991 es nuestro punto de referencia más cercano; en efecto tuvo un mayor respaldo desde el punto de vista del

²⁹ LIPSET, Seymour Martin. El hombre político. Buenos Aires: EUDEBA. 1977. 57 p.

³⁰ WEBER, Max. Economía y Sociedad. México: FCE. 1983. 42 p. (...) Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada. El concepto de dominación tiene, por eso, que ser más preciso y sólo puede significar la probabilidad de que un mandato sea obedecido”.

“constituyente” que la impulsó por un movimiento de estudiantes universitarios, apoyados principalmente por la institucionalidad y complementado con un apoyo electoral en los comicios del 11 de marzo de 1990 con la “*la séptima papeleta*” que invitaba a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución. Así, el concepto de una Asamblea Constituyente, debe mirarse desde la perspectiva institucional, entendida entonces como una “asamblea” de ciudadanos delegados, de carácter nacional y representativo, que tiene como propósito discutir, estudiar, elaborar, aprobar y adoptar una nueva Constitución o hacer las reformas necesarias a la Constitución vigente (Rey, 2000, p.32). Entonces, la constitución debe observarse como la expresión del constituyente primario, llamado el pueblo soberano, el cual se pronunciará sin interferencias del poder constituido, como lo son las ramas del poder público.

3.3. 2. Experiencias

Existen varios ejercicios de asambleas que permiten calcular el alcance de esta instancia informal como fruto de una iniciativa de abajo con la ciudadanía.

a. El primer ejercicio referido a la Asamblea Municipal Constituyente de Tarso³¹. El foro de Tarso hacia el nuevo milenio tuvo como propósito establecer un mecanismo de participación ciudadana que brindara propuestas a los difíciles problemas que vivía el municipio respaldadas por los distintos sectores sociales y políticos de la localidad. La idea de una Asamblea Municipal Constituyente fue la respuesta a dicha inquietud, pues resumía el ideario de los tarseños en materia de participación ciudadana. El 28 de enero de 2001 se instaló formalmente la Asamblea Municipal Constituyente con la asistencia del gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria, y del alcalde recién posesionado, Oscar Hurtado, quien durante la campaña electoral se había comprometido a apoyar el proceso. Asistieron también representantes de instituciones no gubernamentales, organizaciones

³¹ Tarso es un municipio ubicado en el suroccidente antioqueño, que alberga aproximadamente a 7.000 habitantes, 40% de ellos asentados en la cabecera municipal. La mayor parte de su población depende de actividades agrícolas y ganaderas para su sustento y tiene una cierta tradición de lucha social en la recuperación de tierras.

sociales y políticas y un grupo numeroso de ciudadanos y ciudadanas del departamento de Antioquia, quienes vieron en esta experiencia una propuesta alternativa a los procesos de participación en la región y en el país. (Velásquez y González, 2003, p 136)

La estructura de la asamblea contemplaba cinco (5) instancias: primero, el constituyente primario, es decir, todos los habitantes de Tarso; segundo, la asamblea general de voceros (150 personas en total), tercero, la junta directiva, cuarto, la presidencia colegiada y quinto, las mesas de trabajo. Respecto a la dinámica de la Asamblea, encontramos que ésta tuvo una conformación plural.

La asamblea estuvo conformada por hacendados, comerciantes, campesinos, estudiantes, representantes de la iglesia, educadores, grupos políticos, funcionarios públicos, jóvenes y adultos mayores. Apoyaron el proceso Redepaz, la Corporación Nuevo Arco Iris, la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, y la gobernación de Antioquia, así como cuenta con la simpatía de varias organizaciones no gubernamentales. La junta directiva de la asamblea señaló como objetivo “mantener a la comunidad unida y organizada de manera permanente, para participar e influir en la toma de las grandes decisiones que comprometen o afectan los intereses económicos, políticos, sociales y culturales de nuestro pueblo y buscar soluciones concertadas y pacíficas que nos permitan construir entre todos el bien común. Así mismo declararon que *“son la máxima expresión de la comunidad organizada del municipio establecida para discutir y decidir de común acuerdo el qué hacer frente al desarrollo económico, social y político, en un espacio abierto de participación democrática, basados en la Constitución Nacional, lo cual nos permite unirnos para buscar salidas a la enorme crisis que hoy vivimos y así generar un modelo de desarrollo local en beneficio de la construcción humana y la paz”*. También se declararon comunidad, territorio y municipio de paz. La Asamblea definió un plan de trabajo en dos áreas estratégicas: desarrollo sostenible y convivencia ciudadana. Cada área fue trabajada en una mesa temática y sus resultados incorporados al plan de desarrollo del municipio. (Velásquez y González, 2003, p. 136). Agrega (Velásquez y González, 2003, p. 137) que la asamblea fue poco a poco absorbiendo las instancias formales de participación ciudadana que existían en el municipio, redefiniendo su sentido y articulándolas en forma orgánica a sus propósitos. De esa manera, los espacios de participación han ido ganando legitimidad y eficacia y han propiciado una movilización de los ciudadanos en torno a metas muy concretas, por ejemplo la formulación del plan de desarrollo municipal y la superación de la crisis económica y financiera del municipio. Así, recurriendo a la figura del constituyente primario, la asamblea se convirtió en el espacio por excelencia de participación en el municipio e inició un proceso nuevo y diferente a las modalidades tradicionales de participación ejercidas en Colombia.

A continuación una síntesis de las características del este proceso: a) La experiencia apunta a generar un cambio de actitud para el desarrollo y la paz, adoptado entonces como un emblema que el municipio es un ejemplo de desarrollo democrático, convivencia pacífica y polo de cultura para Colombia y el mundo; b) Se propende por la potenciación de la al brindarse un espacio abierto de organización social de la comunidad para ejercer el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones del municipio; c) Es una expresión auténtica de soberanía popular en ejercicio de la democracia para la planeación y la búsqueda de salidas concertadas y pacíficas y lograr el bien común de todos sus habitantes; d) Su visión está en “hacer de la planeación y la proyección municipal un

ejercicio participativo, plural y colectivo, en la búsqueda de alternativas y soluciones, mediante la concreción de objetivos, estrategias, metas y gestión de recursos, en el marco del plan de desarrollo municipal, así como en la ejecución y evaluación de las acciones que colectivamente se emprendan; propiciando una educación integral y contextualizada a nuestra sociedad, generando un cambio de actitud frente a la participación, las relaciones humanas, la convivencia y el respeto por las diferencias y el medio ambiente. e) Más que una reacción a los grupos armados, o una declaración de resistencia, la propuesta constituye una resistencia a las formas tradicionales de gobernar, las cuales han llevado a situaciones de crisis e ingobernabilidad que hacen poco viable social y financieramente a los municipios; f) Constituye una transformación total de modelo político y del modelo de gobierno que se ha venido implementando, de tal forma que la ciudadanía se vincule, entre otros a la definición y seguimiento de los proyectos de desarrollo.

La asamblea de Tarso, agrega Velásquez y González:

“es una experiencia joven y seguramente muestra aún muchas debilidades y pesan sobre ella muchas amenazas, entre otras la que representan los actores armados en la zona. Sin embargo, ha sido un instrumento para comenzar a superar la crisis financiera del municipio, para hacer un mejor uso de los recursos públicos y para ampliar coberturas de servicios, por ejemplo en educación y salud. La asamblea, de otra parte, ha recibido el apoyo de los concejales del municipio, quienes la consideran un órgano tan importante –o más- que el propio Concejo Municipal, así como el reconocimiento de organismos nacionales e internacionales, que han contribuido de diversa forma a fortalecer este espacio, de manera que pueda enfrentar las amenazas de su entorno”. (Velásquez y González, 2003)

b. El segundo ejercicio, relacionado con la Asamblea de Mogotes-Santander en 1997. Dicha convocatoria se suscitó como reacción al secuestro del Alcalde del municipio, por parte de grupos armados, debido a una presunta e irregular administración de recursos públicos. Se convocó a la “*Asamblea Constituyente del pueblo soberano de Mogotes*” y exigieron la liberación del alcalde y la rendición de cuentas a la Asamblea. (Lopera, 2006). Este ejercicio tuvo un reconocimiento nacional de paz en 1999 con la asignación del premio nacional de paz y sirvió de detonante para otros ejercicios de igual categoría en el país. Fue creada para institucionalizar un proceso que ya se conocía en la cabecera municipal y en las 29 veredas del municipio.

La Constituyente fue creada para "trabajar por el desarrollo integral, la construcción de la paz y el ejercicio libre de la soberanía popular". Los 240 delegados, organizados en doce

comisiones, coordinados por 15 representantes y presididos por tres personas, se reunieron para instalar la asamblea el 6 de abril de 1998, y esta emitió su primer mandato soberano. Se solicitó, mediante una consulta popular que el Alcalde recién liberado de su secuestro guerrillero renunciase. La votación dio como resultados que 4.474 ciudadanos, de un total de 4.880 votantes, apoyaron la propuesta de la Asamblea Municipal Constituyente. El alcalde renuncia, evento que fortalece políticamente a la población. Este ejercicio reunió dos elementos característicos: la Constitución y el Evangelio, en la medida que uno de sus pilares fue de contenido religioso en consideración de su arraigo en la población. Entonces, en consideración al fenómeno de violencia que padece el país, una experiencia como la de Mogotes, se destaca como un precedente que reúne rasgos de acción política e inteligencia para administrar problemas de gobernanza y de violencia.

3.3.3 Otros procesos de asambleas constituyentes regionales

El CINEP plantea en este sentido tres escenarios en los que se desarrollan estas experiencias: primero, las asambleas como medios y mecanismos de gestión y control social de lo público, segundo, como espacios de formación e información ciudadana y tercero, como mecanismos de resistencia civil y rechazo a la violencia (CINEP, 2007, Pp.5-6). Agrega Camila Santamaría:³²

“Como medio y mecanismo de gestión y control social de lo público, las asambleas buscan intervenir en la definición, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas de su comunidad, como es el caso de la Asamblea Departamental de Nariño cuya finalidad esencial era involucrar a todos los habitantes de municipios y ciudades para formular el Plan de Desarrollo de Nariño de los años 2003 a 2007 (Valderrama, 2005, p.45). Agrega además que como espacios de formación e información ciudadana, las asambleas buscan promover liderazgos locales que aseguren la democracia participativa en Colombia, desarrollar conciencia y cultura política en las comunidades y ser un medio de difusión de información en torno a las necesidades básicas de éstas.

Este es el caso de los Centros de Educación en Democracia planteados por la Gobernación de Antioquia en el marco de la Asamblea Constituyente de Antioquia (Asamblea Constituyente de Antioquia, 2003, p.13).

Respecto a asuntos de violencia, agrega que:

“...como mecanismo de resistencia civil y rechazo a la violencia, las ACT surgen en lugares geográficos hostigados por la agresión de grupos al margen de la ley o incluso por la violencia estatal. En este escenario

³² Las Asambleas Constituyentes Territoriales en Colombia: una construcción de democracia “desde abajo”. Aproximaciones a la definición de las Asambleas Constituyentes Territoriales en Colombia y procesos similares en América Latina. Desde el punto de vista teórico “*desde abajo*” se inscribe en el marco de una corriente historiográfica denominada SUBALTERNAN STUDIES, que busca reevaluar la historiografía tradicional “estatista” para narrar la historia desde “las voces bajas”, es decir desde “la turba”, las “multitudes”. En este sentido, se entiende también la construcción de democracia de las ACT, no desde el actuar exclusivo del gobierno sino desde el actuar de la “multitud” compuesta por una amplia base social.(Guha Ranahit, 2002, p 51) Recuperado de: http://www.institut-gouvernance.org/es/corpus_auteur/fiche-auteur-81.html

las ACT son entonces un espacio de búsqueda de la paz, un espacio que facilita el diálogo con los diferentes actores armados, y una alternativa al proceso de paz en Colombia. Este el caso de las ACT de Micoahumado (Sur de Bolívar) o Mogotes (Santander), que enunciamos anteriormente. (Santamaría, 2005)

Existen experiencias que apuntan a incidir en el marco decisorio de las políticas públicas; es el caso de las Asambleas municipales de Tesalia, Rivera y la Argentina (Huila), las cuales se constituyeron con el fin que las alcaldías tomaran como aspectos puntuales de la comunidad en servicios de sus barrios y veredas para ser considerados en el Plan de Gobierno suscribiéndose pactos de gobernabilidad con los diferentes alcaldes (PNUD, 2008, septiembre, p. 9).

3.3.4 Conclusiones de las asambleas constituyentes municipales

1. Dentro de un ámbito democrático, la participación debe contemplarse como algo funcional y esencial, en consideración al principio de complementariedad que existe entre el modelo representativo y participativo; la participación aun en las asambleas constituyentes regionales, debe observarse como una herramienta útil para abordar problemáticas e intereses colectivos de la comunidad. Significa aquello que la participación debe observarse aun por encima de la perspectiva institucional, superada por la visión cultural de la misma, la cual debe conllevar a mirar la participación como una forma de vida.
2. Las Asambleas Constituyentes Regionales, se conforman para cumplir varios objetivos que la soportan y la legitiman, por cuanto se conforman en razón a intereses colectivos propiso de una situación particular en el espacio, tiempo y en razón a coyunturas económicas, sociales, económicas de su entorno.
3. Se puede señalar que las Asambleas Constituyentes Regionales, personifican la expresión de la base social y en su operación propende por construir democracia “*desde abajo*”; lo anterior, en la medida que su campo de acción e influencia hace que participen en lo posible todos los actores sociales que en desarrollo de una determinación “*constituyente*”, podrán n entre otros, ejercer control social, veedurías, formular, evaluar y ejecutar las políticas públicas, etc. Así las Asambleas Constituyentes Regionales podrán contar con una base social amplia e influyente acorde a un escenario político, histórico y cultural del cual son originarias.

4. El planteamiento arrojado del Encuentro Nacional de Constituyentes al declarar: “Cada proceso local es la materialización de una transformación cultural ciudadana construida con y para la comunidad, con sus tiempos y tradiciones, que parte del individuo y se manifiesta colectivamente” (CINEP, 2007, Pp.5-6). Lo dicho refleja la naturaleza dinámica e influyente de las asambleas.
5. Las Asambleas Constituyentes Regionales como instrumentos no formales, desde la perspectiva institucional y constitucional, poseen una capacidad de reforma, no sobre la Constitución, sino sobre las políticas y la gestión pública que se lleva a cabo en su municipio, localidad o región. En este ejercicio, las Asambleas son el medio para que la ciudadanía establezca estrechas relaciones con el Estado, verbigracia en materia de incidencia sobre políticas públicas.
6. Las Asambleas Constituyentes Regionales no deben mirarse como una simple reunión de ciudadanos para deliberar, debatir y discutir o para protestar sobre un determinado evento que los perturbe; por el contrario se trata de generar un mecanismo de viva voz y notable para incidir en el poder y las políticas públicas.
7. En esta dinámica, las Asambleas Constituyentes Regionales enfrentarán serios problemas en la medida que generarán una obvia tensión con el modelo tradicional instituido de democracia representativa en la medida que puede verse como un acto de suplantación y tensión con el modelo instituido de democracia representativa, por ejemplo frente a la competencia y funciones de las Juntas Administradoras Locales, Juntas de Acción Comunal, alcaldías, concejos, gobernaciones, asambleas departamentales, etc., poderes que saldrán a cuestionar esta *para institucionalidad* de participación.
8. Las Asambleas Constituyentes Regionales son, en síntesis, una propuesta informal, sin ser ilegal son de democracia participativa que se construyen desde la base social y local de cada comunidad y en diversos niveles territoriales, las cuales poseen una organización específica y

“ (...)están dirigidas a concretar diversos objetivos (formación e información política de ciudadanos, superación de situación de conflicto armado y espacio de control, evaluación y cogestión de los asuntos públicos) y que se construyen y fundan de acuerdo a las coyuntura histórica, cultural y tradicional de cada comunidad, siempre con el ánimo de tener incidencia en el poder y las políticas públicas. (Santamaría)

3.3.5 Participación Ciudadana en el escenario de postconflicto. Diálogos de la Habana

Sobre el postconflicto (Ugarriza, Martínez y Gutiérrez, 2012) lo definen como un periodo posterior a la terminación de un conflicto armado, en contraste, con una acción enfocada a la construcción de paz, la cual se refiere a un conjunto de acciones que se desarrollan durante un post conflicto, para evitar la recaída en la violencia o el conflicto armado. Un postconflicto demanda una serie de retos desde la perspectiva de la transición, tales como justicia transicional, reparación de víctimas, el derecho a la verdad y a la memoria, la reconstrucción económica, reestructuración de fuerzas armadas, reinserción de combatientes, atención de población vulnerable, etc. En este orden, deberá surtir un proceso de transición política, entendida por ejemplo como el tránsito de sistemas políticos autoritarios a sistemas democráticos, revolucionarios, u a otros igualmente autoritarios. Tal concepto ha sido usado sobre todo para explicar el desmonte de regímenes autoritarios en América latina y Europa a finales del siglo XX. (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986, Pp. 11-14)

En cuanto a la transición política desde el post conflicto, se entiende como el cambio que surge al terminar el estado de conflicto. En su versión más liberal, se entiende que esta transición política tiene como doble propósito la democratización y la construcción de paz. Así, los retos de esta transición política en post conflicto, son la reforma al diseño institucional, la reintegración política de excombatientes, la reconciliación política, y la profundización de la democracia. (Ugarriza, et al., 2012)

En este proceso, se debe administrar el concepto de reconciliación política; ésta referida al establecimiento de relaciones entre antiguos antagonistas. Así, plantean algunos sobre la pertinencia de administrar la noción de democracia deliberativa para poder avanzar hacia la reconciliación política, ya así mismo procurar la profundización de la democracia en un eventual contexto de pos conflicto en el país. (Ugarriza, et al., 2012) Entonces, en

una sociedad en proceso de transición política en un post conflicto, debe preguntarse de cómo las nuevas instituciones podrán contribuir a profundizar y mejorar la calidad de la democracia. Preguntarse también cómo sería posible superar las dificultades políticas propias de una sociedad dividida o afectada por conflictos armados. (Ugarriza, et al., 2012)

Se debe recordar que como una forma de fortalecimiento del sistema político, la Carta de 1991 brindó a la ciudadanía mayores garantías y elementos de participación política al establecer condiciones para el multipartidismo y promoción de mecanismos de democracia directa. Hubiésemos pensado entonces que este modelo amplio y participativo debió haber abierto el camino hacia la pacificación definitiva del país. Los resultados difieren de lo que se planeó, entre tantas causas, por la crisis de representación partidaria, la corrupción, apatía ciudadana, imperfección del sistema, administración elitista del poder, carencia de pluralidad e inclusión, entre otros factores. (Ugarriza, et al., 2012)

Son diversas las propuestas que ofrecen salidas para una transición política de postconflicto. Es así como algunos académicos aducen que la democracia se fortalecerá en la medida en que se incremente los niveles de eficiencia en la distribución de bienes y servicios sociales básicos, asegurándose también las libertades esenciales de los ciudadanos; también se plantean acciones para erradicar las prácticas políticas corruptas y prevenir que los grupos armados ilegales y el crimen organizado afecte en los procesos políticos. (PNUD e IDEA, 2009).

Otros en cambio, puntualizan la necesidad de que el sistema político gire alrededor de una ciudadanía más comprometida, responsable y empoderada, la cual debería cuidar y promover sus propios derechos sociales y políticos. Tales propuestas, apuntan a tratar de hacer un cambio positivo en las prácticas institucionales, reduciendo el impacto de algunos de los factores que han causado la violencia. Será fundamental entonces, una acometida institucional, la cual en un clima de postconflicto, tendrá que potenciar las instituciones existentes, como también promover y crear en lo posible nuevos instrumentos que desde el punto de vista formal consulten los cometidos de los acuerdos, y desde la perspectiva local y territorial, sean instrumentos que canalicen de cara a una solución, demandas

sociales represadas por la situación social y económica actual, agravada por la violencia y secuelas del conflicto armado.

El alcance del marco institucional de la participación dentro de los diálogos de paz de la Habana, se han dispuesto los siguientes parámetros generales: 1) Dentro de los puntos de negociación en La Habana, está el de *participación política* como elemento de apertura democrática en un mediano postconflicto; en este punto, se busca una ampliación democrática, creando mecanismos para que afloren nuevas fuerzas en el escenario político de cara a ampliar el debate frente a los grandes problemas nacionales. Se busca entonces promover la participación ciudadana de la “*organizaciones y movimientos sociales*”, con el fortalecimiento de espacios de participación ciudadana; 2) El marco de los acuerdos, cuyo objetivo se basa en la construcción de la paz, pretende fortalecer los derechos políticos y promoción de los intereses de los ciudadanos, con claro énfasis territorial, especialmente en las regiones de mayor padecimiento en asuntos de violencia. Todo ello dentro de un clima de pluralismo político; 3) Se busca igualdad de condiciones y representatividad del “*sistema de partidos*”, acordándose hacer cambios para desligar la obtención del umbral para la obtención y conservación de la personería jurídica; de otra parte, se ha acordado diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos departamental, municipal y nacional.

Con base en lo acordado en La Habana, en caso de suscribirse el acuerdo, podrán darse notables modificaciones al sistema electoral y de partidos, transición que será en principio beneficiosa para el surgimiento de movimientos sociales que puedan –desde lo local/regional– competir por el poder político en similares condiciones a los partidos políticos tradicionales. Luego, con fundamento en las decisiones de la Mesa de Conversaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP en relación con la realización de un *Foro sobre Participación Política*, segundo punto del *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, la Organización de las Naciones Unidas en Colombia y la Universidad Nacional – Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, se organizó un foro (ONU y Universidad Nacional de

Colombia, 2013, Pp. 65-66) Se contó con la participación plural de un gran número de representantes de los partidos, movimientos sociales y políticos, organizaciones sociales, académicos, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación e invitados especiales. El Foro buscaba facilitar la participación pluralista y democrática de los distintos sectores sociales y políticos con el fin de conocer insumos para las conversaciones de La Habana en torno a los subtemas que fueron definidos por la Mesa de Conversaciones con respecto a la participación política, como: a) Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación; b) Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas; y c) Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

Respecto a la participación social y procesos constituyentes, diversas propuestas desarrollaron el concepto de participación popular y ciudadana desde la perspectiva del *poder constituyente*, concebido éste como la máxima expresión de la participación y la soberanía popular y ciudadana. Las propuestas contemplaron dos niveles de análisis: a) *La autonomía popular y la participación directa de la ciudadanía*, como una forma de consolidar la democracia; y b) Como un mecanismo de refrendación de un eventual acuerdo de paz. Lo dicho sobre la base de reconocer al constituyente primario en los niveles nacional, regional y local, adoptando sus mandatos en constituyentes municipales, departamentales y nacionales. Concreta la propuesta que las asambleas constituyentes construyen a diario la democracia real, pues se promueven ejercicios de participación ciudadana frente a todo el ciclo de las políticas públicas a implementar en las localidades, se promueven y fortalecen los lazos sociales que construyen territorialidad, y se estimulan la formulación y ejecución de proyectos de convivencia, paz y desarrollo.

Las propuestas, son: a) Definir los alcances vinculantes de las constituyentes municipales y departamentales, así como de otras formas de participación que resulten como producto

de la organización social y popular. Adelantar asambleas constituyentes a nivel nacional, en todos los municipios y localidades, como una forma de garantizar el acceso a los derechos en igualdad de condiciones; b) Considerar múltiples maneras, según el ámbito de incidencia, para que el constituyente primario pueda refrendar los acuerdos. Estos mecanismos pueden operar de manera inmediata a partir de la firma del *Acuerdo final*, o en los tiempos requeridos para desarrollar las medidas administrativas, legales o constitucionales, pertinentes; c) Realizar una convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), como mecanismo privilegiado de participación democrática y territorial. Por ello se habla procesos constituyentes regionales como elementos previos a un gran espacio nacional. Acordar que la ANC no debe tener como único objetivo refrendar los posibles acuerdos que se realicen en La Habana, sino que también debe estar pensada como una oportunidad para la participación real del constituyente primario, como un escenario para pensar y diseñar procesos de transformación social, y para tenerlos elementos para la construcción de la paz. Garantizar que tal asamblea sea ampliamente representativa de toda la sociedad y permita superar la práctica de una política excluyente, d) Dar un lugar protagónico a las bases sociales en la ANC. Componer de manera tripartita la ANC: Estado, movimientos sociales y las insurgencias; e) Validar los acuerdos de paz a través de la ANC, evitando retrocesos en el catálogo de derechos; es decir, evitar una contrarreforma. Comprender la ANC como un punto de llegada necesario en el proceso de democratización requerido para la paz, salvaguardando los elementos progresistas y garantistas de la Constitución de 1991; f) Incluir en la ANC los siguientes puntos: i) Reformar el ordenamiento territorial para establecer formas de gobierno autogestionadas y que se desarrollan a partir de la experiencias de las comunidades rurales; y ii) Crear un mecanismo que permita que la soberanía no se limite a lo delegatorio; g) Convocar la ANC con reglas electorales diferentes; con circunscripciones especiales para los afros, sindicatos, jóvenes; además de campañas financiadas por el Estado como garantía para la participación.

CONCLUSIONES

1. Frente a tres posiciones generadoras del debate, la primera entendiendo la participación como sustituto de la representación, la segunda comprendiendo la representación política como única expresión válida de los regímenes democráticos con un rol secundario de la participación, y la tercera hipótesis, aceptando la complementariedad de los modelos en el entendido que cada hace sus aportes y se retroalimentan produciendo valores agregados especialmente desde lo público, se indica que el sistema democrático no detenta modelos ideales, llegando por ende a la conclusión que per se no existen un antagonismo irreconciliable; la participación de la ciudadanía es de la esencia de un modelo democrático, razón para facilitarse de cara a brindar espacios objetivos de participación a través de instituciones debidamente delimitadas y accesibles para la ciudadanía sin que su uso desborde el campo de acción de la burocracia hegemónica de las instituciones representativas.
2. Existe una importante oferta pública de mecanismos de participación, no solo con ocasión de la Carta del 91, sino que desde este momento histórico se procedió con un paso que implicó la institucionalización de otros mecanismos los cuales fueron insertos en un estatuto dentro del marco del Artículo 40 Superior, marco legal que se limitó a definir y establecer los procedimientos y metodologías para el caso del referendo, iniciativa legislativa y normativa, consulta popular, cabildo abierto, plebiscito y revocatoria del mandato; en cuanto su uso y eficacia, los pocos estudios sobre su devenir y utilización por parte de la ciudadanía dan cuenta de un leve impacto, por diversas razones que van desde la estructura del Estado, la administración clientelar y hegemónica del poder por parte de los partidos y élites nacionales y regionales, que observan los mecanismos como instrumentos ajenos al modelo de democracia representativa, única vía para la canalización de demanda de necesidades de la sociedad como de soluciones a la problemática social.

3. Esta forma de administración del poder político, han dejado relegado la instrumentación que formalmente brinda el modelo de democracia representativa, razón para desplegar esfuerzos para fortalecer, los sistemas educativos y de información ante la carencia de un sistema de información que permita reflejar el alcance y resultados de ejercicios participativos, especialmente desde el ámbito local; sin información que permita adelantar análisis cualitativos y cuantitativos, será difícil producir trabajos que motiven y ayuden a construir cultura participativa. Nos referimos a la difusión del conocimiento de los campos de la participación en la ciudadanía y sus organizaciones. Así, la gestión de educación y promoción constructiva de los derechos y obligaciones que demanda el ejercicio de una participación responsable, es capital en la medida que involucra, no solo al Estado, sino a todos los actores políticos y sociales.
4. La nueva ley de participación, recientemente revisada por la Corte pueden convertirse en una oportunidad dado su alcance en materia de realce que se brinda al control social, a las veedurías ciudadanas y al proceso de institucionalización de la política pública con un perfil territorial. Es la oportunidad para procurar una presencia efectiva desde lo político, que las organizaciones sociales con líderes que en lo posible posean las competencias de interlocución para lograr resultados y legitimización de su acción. Las organizaciones sociales en este nuevo proceso requieren de una fuerte presencia política, entendidas como formas de colectivos ciudadanos por fuera de la órbita estatal, tales como sindicatos de trabajadores, asociación de base, profesionales, consumidores, ecologistas, víctimas de violencia, etc.
5. La nueva ley debe propender por la promoción y desarrollo del control social como componente de la gestión pública. Dichas organizaciones como lo dice Velásquez (1997) generan iniciativas, fiscalizan la acción pública, acuerdan con el gobierno estrategias de acción, programas y proyectos para la solución de obras de sus propias necesidades, intervienen en la solución de sus propias necesidades y eligen las autoridades locales y sus representantes en las instancias de participación. Esta postura nos muestra una combinación de los conceptos participación ciudadana y

comunitaria.

6. Los acuerdos en materia de apertura de participación ciudadana, poseen una perspectiva territorial, la cual a la fecha de torna gaseosa e indefinida. No se prevén medidas concretas las cuales se asumen serán objeto de regulación posterior y en un conveniente escenario, de armonización de las nuevas propuestas con el marco normativo e instrumental actualmente existente especialmente frente al nuevo Estatuto de Participación, el cual refuerza entre otros el control a la gestión pública y fortalece la acción de la veeduría ciudadana.
7. La firma de un acuerdo de paz en La Habana, implicará inexorablemente fijar entre las partes un mecanismo plural y participativo que avale integralmente el pacto que buscan colocar fin al conflicto. Ello constituye desde una perspectiva institucional y a lo sumo también simbólica, una forma de indicar de cómo por conducto de un mecanismo de participación, se deben generar los cambios normativos e instrumentales para profundizar la democracia participativa desde abajo, en armonía con el modelo representativo.
8. Dicho escenario, podrá generarse por medio de una Asamblea Nacional Constituyente, mecanismo ya previsto en nuestra Carta, mediante el cual dentro de un marco de diversidad de planteamientos y actores, deberán discutirse desde lo político, cuáles deben ser los ajustes que deban implementarse para el fortalecimiento de los espacios ya existentes, como también la generación de otros que puedan armonizar con el modelo representativo, tales como una alternativa, las Asambleas Constituyentes Regionales, como un mecanismo alternativo a las iniciativas normativas ciudadanas previstas en la Ley 134 de 1994 y nuevo estatuto de participación.
9. Es importante prever que las causas del conflicto en Colombia y la problemática generadora de la excepción, no solo es un problema militar. Son múltiples las causas de índole social, económico y político que contribuyen al estado actual de la condición del país; es por ello que unas nuevas reglas de juego de participación ciudadana,

podrán hacer un aporte importante para la generación de confianza y garantía de la ciudadanía en las instituciones de un modelo representativo y participativo que debe ajustarse a un nuevo contexto que obligará revisar con motivo de un acuerdo de paz.

10. El nuevo escenario institucional de participación, deberá reafirmar el derecho constitucional que sobre los ciudadanos recae respecto a la posibilidad de *conformación*, ordenación y estructuración del poder político; respecto al *ejercicio* en cuanto a la práctica, despliegue y manifestación de la titularidad del poder político; y finalmente respecto al *control*, en materia de vigilancia, exploración, revisión de la gestión de los órganos que expresan institucionalmente el poder político. Tales son los componentes que serán objeto de revisión de cara a las apuestas de un nuevo modelo de democracia para el mediano y largo plazo de la democracia de Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar de Luque, Luis, (1977), *Democracia Directa y Estado Constitucional*. Editorial Revista de Derecho Privado. Prólogo pág., XXIV.
- Aguilar Cardoso, Luis Enrique, (2006), *Aproximaciones a la participación ciudadana en la región andina el caso peruano*. Lima, Comisión Andina de Juristas.
- Almong, G. y S. (1963), *Verba: The Civic Culture*. Princeton: University Press, Princeton. p. 478.
- Araujo Oñate, Rocío; Rocío, Torres Villarreal, María Lucía, (2011) Editoras académicas. *Retos de la Democracia y de la Participación Ciudadana*. Colección Textos de Jurisprudencia. Editorial Universidad del Rosario. p 14.
- Beck, Ulrich, (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Buenos Aires: Paidós, p. 29.
- Bobbio, Norberto, (1986), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bovero, Michelangelo., (1987), *Sui fondamenti della democrazia*.
- Carazo, Rodrigo, (1995), *Seminario «Nuevos perfiles y mecanismos de participación de la sociedad civil en América Latina y el Caribe»*, En *Boletín Electoral Latinoamericano XIII*. San José de Costa Rica, IIDH/CAPEL.
- Castells, Manuel, (1985), *Crisis urbana y cambio social*, Tercera Edición, México, Siglo XXI, Capítulo 5.
- Constitución Política de Colombia, (1991) Artículo 1°
- Coronel, Carlos, (2005). *La Participación Ciudadana en el Derecho Electoral Colombiano. Doctrina y Ley*, p. 264.
- Dahl, Robert. *La Democracia. Una Guía para los Ciudadanos*. (1998) Editorial Taurus. P. 47.
- Dahl, Robert, (1993), *La democracia y sus críticos*, Ediciones Paidós. Barcelona, Buenos Aires, México. Segunda Edición.
- Decreto 1306 de 1980.
- Decreto Ley 2811 de 1974.

Documento Conpes No 2779, (1995) *Promoción de la participación de la sociedad civil: del derecho a participar a la participación efectiva*, En Políticas de El Salto Social.

Documentos Conpes agosto de 1994-junio de 1995, Tomo II, Bogotá, Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, (s.f.), Bogotá, mayo. p. 493.

Giddens, Anthony, (1999), *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid: Taurus.

Gutiérrez, Francisco, (2007), *Participación Ciudadana y Pobreza en Colombia*. Estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). Departamento Nacional de Planeación.

Kaufmann, Bruno. Democracia Directa En América Latina. Prólogo, La democratización de la democracia en América Latina y más allá. *Center on Direct Democracy (C2C)*, IDEA Internacional, Escuela de Política y Gobierno Universidad Nacional de San Martín. Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto. Prometeo Libros 2008.

Kaufmann, Bruno, (2008), *Democracia Directa en América Latina. Prólogo La democratización de la democracia en América Latina y más allá*. *Center on Direct Democracy (C2C)*, IDEA Internacional, Escuela de Política y Gobierno Universidad Nacional de San Martín. Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto. Prometeo Libros..

Kavanagh, D.: op. cit. Pp.176-178.

Latinobarómetro-Oleada De 2013p13tgb.A. Grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

La Nación (2012) <http://www.lanacion.com.co/index.php/politica/item/176756-participacion-ciudadana-es-un-fracaso-moe>. Recuperado el 18 Septiembre 2012 19:15 [En Línea].

Leal, Francisco y Dávila, Andrés, (1990) *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá: Tercer Mundo y Universidad Nacional, pp. 17-18.

——— (1990) *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá: Tercer Mundo y Universidad Nacional, p. 39.

Ley Estatutaria de Participación Ciudadana. (2012) Observatorio Legislativo. Instituto de Ciencia Política. Boletín 203. Comunidad de Madrid, DECIDE. Instituto de Ciencia

- Política Hernán Echavarría Olózaga. Junio.
- Maldonado C. Alberto, (2001) *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia- Avances y resultados de la Descentralización política en Colombia* (Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP). Documento 163, 20 de noviembre, P. 19.
- Misión de Observación Electoral (MOE), (2012).
- Molina Vega, José E. y Pérez Baralt, Carmen. (2000), *Participación Política. Diccionario Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Tomo II. pp. 962-963.
- Nohlen; Dieter, (2007), *Ciencia Política: Teoría Institucional y Relevancia y Contexto*. Universidad del Rosario, P. 203.
- Organización de Naciones Unidas en Colombia, La y la Universidad Nacional de Colombia–Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz. (2013). *Foro de Participación Política. Informe Final. Sistematización de las Propuestas*. Pág. 65 y 66.
- Proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 Cámara (Acumulado 133 de 2011 Cámara)–227 de 2012, Senado Revisión constitucional.
- Puerta R. María Isabel (2008). *Democracia Participativa y Socialismo Liberal: En el umbral de la Postdemocracia*. Revista Memoria Política No. 12/: 54-70. <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/mempol12/art2.pdf>. Tomado el 23 de abril de 2015.
- Restrepo, Luis A., (1997), *La participación ciudadana: ¿participación tutelada o participación abierta?*, en *Varios, Sociedad civil, control social y democracia participativa*, Bogotá, Fescol.
- Rodríguez Pico, Clara Rocío, (2014) *Hipótesis Sobre Los Mecanismos de Democracia Directa en Colombia. Retos y Tendencias del Derecho Electoral*. Rocío Araújo Oñate. Editora Académica. Colección Textos de Jurisprudencia. Editorial Universidad del Rosario. p. 119.
- Rodríguez Pico, Clara Rocío. *Hipótesis sobre el uso de los mecanismos de democracia directa en Colombia. Retos y tendencias del derecho electoral*. Rocío Araújo Oñate, Editora Académica. Editorial Universidad del Rosario. P. 128.

Santamaría, Camila. Las Asambleas Constituyentes Territoriales en Colombia: una construcción de democracia “desde abajo”. Aproximaciones a la definición de las Asambleas Constituyentes Territoriales en Colombia y procesos similares en América Latina. Recuperado de:

http://www.institut-gouvernance.org/es/corpus_auteur/fiche-auteur-81.html [En línea].

Santamaría, Camila, 2015. Pontificia Universidad Javeriana (mayo de 2005) Los procesos constituyentes en Colombia: Asambleas constituyentes de Mogotes, Tarso, Micohamundo, La Argentina y departamentos de Nariño y Tolima. Recuperado: 5 de mayo

akane.udenar.edu.co/constituyente/documentos/procesos_cons_colombia.doc

Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, Leonardo, (2002), *Introdução: para ampliar o cânone democrático, en Santos, Boaventura de Sousa (org.), Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, pp. 39-82.

Sartori, Giovanni (1924) *¿Qué es la democracia?* Editorial Altamira, 1994. p. 3.

Sartori, Giovanni, (2009), *La democracia en treinta lecciones*. Editorial Taurus. p. 35.

Schmitt, Carl, (1971), *Legalidad y Legitimidad*. Madrid. (P. 102 y ss).

Shumpeter, Joseph A. Capitalismo, Socialismo y Democracia, p. 269.

Trejo Rodríguez, Eduardo, (2015), *Sobre dos Modelos de Democracia*. [En línea], <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/7/trejo7.pdf>. Tomado el 23 de abril.

Ugarriza, J. Esteban, L. Martínez, Usdin, Gutiérrez, Natalia, (2012) *Mesas de deliberación para el postconflicto: una estrategia de reconciliación y profundización de la democracia*. La Participación ciudadana desde diversas perspectivas. Ministerio del Interior. Impresión: Panamericana Formas e Impresos S.A. Pp. 11-14.

Velásquez, Fabio. Participación ciudadana y Modernización del Estado. Revista Foro.

Velásquez, Fabio. (1991). Una democracia participativa para Colombia, en Revista Foro, No16, Bogotá, diciembre de, pp. 60-72.

——— (1992) *Descentralización y Gestión Municipal. En busca de una alternativa democrática*, en Boletín socioeconómico, No 24-25, Cali, Universidad del Valle.

——— (2014) *Dos décadas de participación ciudadana: la Ley 134 de 1994 al banquillo*. La razón Pública.com. 23 de febrero.

- (1997), *Descentralización y gestión local en América Latina*, en Varios, América Latina: entre el desencanto y la esperanza, Bogotá, EZE-Viva la Ciudadanía, pp. 26-45.
- (2000), *La agenda de la descentralización en Colombia*, en Revista Foro, No 38, Bogotá, marzo, pp. 5-20.
- Velásquez C. F., González R. E. (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona; Fundación Social, Fundación Foro Nacional por Colombia, Corporación Región, Corporación Transparencia por Colombia, Corporación Viva la Ciudadanía, Banco Mundial, Cider-Universidad de los Andes. P. 97.
- (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona; Fundación Social, Fundación Foro Nacional por Colombia, Corporación Región, Corporación Transparencia por Colombia, Corporación Viva la Ciudadanía, Banco Mundial, Cider-Universidad de los Andes. Pp. 8-9.
- (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona; Fundación Social, Fundación Foro Nacional por Colombia, Corporación Región, Corporación Transparencia por Colombia, Corporación Viva la Ciudadanía, Banco Mundial, Cider-Universidad de los Andes. Pp. 10-11.
- (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona; Fundación Social, Fundación Foro Nacional por Colombia, Corporación Región, Corporación Transparencia por Colombia, Corporación Viva la Ciudadanía, Banco Mundial, Cider-Universidad de los Andes. p. 43.
- (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona; Fundación Social, Fundación Foro Nacional por Colombia, Corporación Región, Corporación Transparencia por Colombia, Corporación Viva la Ciudadanía, Banco Mundial, Cider-Universidad de los Andes. p. 46.
- (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona; Fundación Social, Fundación Foro Nacional por Colombia, Corporación Región, Corporación Transparencia por Colombia, Corporación Viva la Ciudadanía, Banco Mundial, Cider-Universidad de los Andes. Pp. 114-116.
- (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona; Fundación Social, Fundación Foro Nacional por Colombia, Corporación

Región, Corporación Transparencia por Colombia, Corporación Viva la Ciudadanía, Banco Mundial, Cider-Universidad de los Andes. p. 119.

—— (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona; Fundación Social, Fundación Foro Nacional por Colombia, Corporación Región, Corporación Transparencia por Colombia, Corporación Viva la Ciudadanía, Banco Mundial, Cider-Universidad de los Andes. p. 114-122.

—— (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona; Fundación Social, Fundación Foro Nacional por Colombia, Corporación Región, Corporación Transparencia por Colombia, Corporación Viva la Ciudadanía, Banco Mundial, Cider-Universidad de los Andes. p. 222.

—— (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona; Fundación Social, Fundación Foro Nacional por Colombia, Corporación Región, Corporación Transparencia por Colombia, Corporación Viva la Ciudadanía, Banco Mundial, Cider-Universidad de los Andes. p. 132.

—— (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona; Fundación Social, Fundación Foro Nacional por Colombia, Corporación Región, Corporación Transparencia por Colombia, Corporación Viva la Ciudadanía, Banco Mundial, Cider-Universidad de los Andes. p. 136.

—— (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona; Fundación Social, Fundación Foro Nacional por Colombia, Corporación Región, Corporación Transparencia por Colombia, Corporación Viva la Ciudadanía, Banco Mundial, Cider-Universidad de los Andes. p. 137.

—— (2015) *Una nueva ley estatutaria de participación*. [En línea] <http://razonpublica.com/index.php/recomendado/2359-una-nueva-ley-estatutaria-de-participacion.html>. Artículo Publicado por Foro Nacional por Colombia. Recuperado: 27 de abril.

Weber, Max, (1968) *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Yturbe, Corina. *Pensar La Democracia: Norberto Bobbio*. (2001). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Filosóficas.

Zovatto, Daniel. (2014) *Las Instituciones de la Democracia Directa*. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3717>

Zovatto, Daniel. (2015) <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3717/3.pdf>. Recuperado: 28 abril.