

Ampliación democrática y gobernabilidad: ¿La hipertrofia de la participación?*

El proyecto *Colombia un país en transición*, que se desarrolla conjuntamente entre el Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer a lo largo de 2016, aborda tres temas centrales: la transición y consolidación institucional; la sostenibilidad y el desarrollo; y la empresa privada y la gobernanza. El propósito de este proyecto es contribuir, mediante el diálogo intersectorial y el debate plural e informado, al diseño de políticas públicas y la toma de decisiones públicas y privadas, en un “escenario de país” definido por tres procesos concurrentes: (i) las conversaciones que se adelantan entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC para la terminación del conflicto; (ii) la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– como referentes de política pública y (iii) la voluntad del Gobierno de avanzar hacia el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE.

* Autores:

Andrés Molano-Rojas, Investigador Principal, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario

Sergio Ramírez, Investigador, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

Felipe Zarama, Investigador, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

Una de las transformaciones democráticas más importantes que ha experimentado el país durante las últimas décadas tiene que ver con la multiplicación de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana no sólo en términos del ejercicio de la ciudadanía de conformidad con el principio de soberanía popular recogido en la Constitución de 1991, sino en la toma de decisiones de política pública que afectan los más diversos ámbitos de la vida cotidiana de las personas, la actividad económica, el desarrollo de infraestructuras, la prestación de servicios

públicos, la asignación de recursos y la explotación de recursos naturales, entre otros. Este es un proceso que ha venido desarrollándose con especial intensidad desde finales de la década de 1980; cristalizó con la Carta de 1991, y probablemente se intensifique aún más con la implementación de los acuerdos de La Habana para la terminación del conflicto. Naturalmente, una densificación tan significativa ha planteado y seguirá planteando importantes desafíos en materia de gobernanza, eficacia y eficiencia administrativa, seguridad jurídica, transparencia, y rendición de cuentas.

INTRODUCCIÓN

La democracia moderna, resultado de las revoluciones liberales burguesas y del constitucionalismo de los siglos XVIII y XIX, era meramente indirecta y puramente representativa. En la lógica del régimen republicano, los ciudadanos (por regla general varones, mayores de cierta edad, que supieran leer y escribir y tuvieran un patrimonio o renta mínimos) se limitaban a elegir a sus representantes sin imponerles ninguna forma de mandato ni responsabilidad, y una vez cumplida esa “función” (como la calificaba en Colombia la Constitución de 1886), entraban en hibernación hasta las elecciones siguientes.

La democracia contemporánea, en cambio, es un sistema mucho más complejo. Para empezar, la noción misma de ciudadanía se ha ampliado: al lado de la tradicional *ciudadanía política*, hoy en día debe tenerse en cuenta la *ciudadanía económica* (sin la cual, en la práctica y a pesar del sufragio universal, la ciudadanía política acaba siendo un puro espejismo), y además, la *ciudadanía social* (vinculada con el pluralismo y el reconocimiento de la autonomía de una sociedad civil cada vez más dinámica y organizada). Adicionalmente, la democracia meramente indirecta y puramente representativa ha sido sustituida por la democracia participativa. Esta no entraña, de suyo, el ejercicio de la democracia directa, ni supone el fin de la representación. Pero sí implica un empoderamiento de los ciudadanos y la aparición, al lado de las instancias tradicionales de representación política, de nuevos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en la toma de decisiones co-

lectivas; en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas; en la rendición de cuentas; y en el ejercicio de los derechos colectivos.

Con la adopción de la Constitución de 1991 se introdujo en Colombia formalmente la democracia participativa como principio fundacional del Estado. También se consagraron diversos mecanismos de participación (art. 131 CN), desarrollados posteriormente a través de las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015. El balance de un cuarto de siglo de democracia participativa en Colombia es ambiguo, y en algunos aspectos frustrante. Bien podría decirse que ni la democracia representativa ni la participación política han estado a la altura de las necesidades y las expectativas de los ciudadanos.

Con frecuencia el debate sobre el mejoramiento de la democracia en Colombia acaba girando alrededor de la participación ciudadana. Para muchos, la participación es la alternativa a las desacreditadas y controvertidas instancias de representación. Sin embargo, la democracia participativa no es una panacea universal. El “participacionismo” puede erosionar la gobernabilidad, alentar la democracia plebiscitaria, socavar el Estado de derecho, facilitar la captura de las instituciones y descoyuntar la arquitectura de la gobernanza. Dicho en otras palabras, la hipertrofia de la participación es un verdadero riesgo para la democracia real y efectiva.

En ese contexto surgen no pocas inquietudes sobre las implicaciones prácticas de los acuerdos alcanzados entre

el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC en La Habana, especial —pero no exclusivamente— en materia de participación en política. En efecto, el borrador conjunto sobre este particular tiene como eje central la noción de “ampliación de democracia”, que se traduce en la multiplicación y proliferación de instancias de participación: para la planeación territorial, para la reconciliación, para la movilización y la protesta social, en medios de comunicación, a través de veedurías, etc. Pero aunque no cabe duda de la necesidad de profundizar y ampliar la democracia, no es menos cierto que ninguno de estos mecanismos está exento de generar efectos secundarios y aun daños colaterales que es preciso anticipar oportunamente.

I. BALANCE DE LA ADOPCIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN COLOMBIA

A. Razones de su implementación

1. Noción de complementariedad de la representación, inyección de legitimidad a los sistemas políticos

Si bien en un principio la democracia directa fue la forma originaria de la democracia, una vez ésta se hizo imposible de llevar a cabo con comunidades políticas numerosas, la representación se presentó como la alternativa. La virtud de la representación se asocia entonces con la gobernabilidad, la calidad y la efectividad del gobierno. La democracia moderna surgió en Occidente, de hecho, como gobierno representativo. En la actualidad, sin embargo, varios autores han señalado un agotamiento del modelo de democracia puramente representativa, e incluso aluden a una “crisis de representatividad”, como consecuencia —entre otros factores— de la complejización de las sociedades contemporáneas, la aparición de nuevos intereses, el reconocimiento de un catálogo más amplio de derechos, el rompimiento de la homogeneidad social, el empoderamiento de los ciudadanos y, también, del descrédito de los mecanismos tradicionales de acción política.

Si bien en un principio la democracia directa fue la forma originaria de la democracia, una vez ésta se hizo imposible de llevar a cabo con comunidades políticas numerosas, la representación se presentó como la alternativa

La democracia colombiana no ha sido ajena a este proceso y a los desafíos que de él se derivan, agravados en algunos casos por el propio contexto nacional y las coyunturas históricas que marcaron la evolución política de la nación, especialmente durante las últimas décadas del siglo XX. En ese sentido, en buena medida, la crisis de la democracia representativa en Colombia está relacionada con su descrédito como consecuencia de la corrupción, de la influencia del crimen organizado en la política, de la alienación de los partidos y líderes políticos tradicionales con los ciudadanos y sus limitadas capacidad y vocación para operar como instrumentos canalizadores del interés público y las legítimas demandas y expectativas de la ciudadanía.

De acuerdo con Fabio Velásquez, Presidente del Foro Nacional por Colombia, la introducción de la democracia participativa aparece como una alternativa frente a la crisis de representatividad del sistema político, cuya expresión fue la movilización ciudadana que condujo a la adopción de la Constitución de 1991. El objetivo de incorporar los mecanismos de participación en esa Carta Política fue entonces el de empoderar a la ciudadanía en los asuntos públicos, es decir que los ciudadanos —ya no meros electores— puedan intervenir más activamente en el gobierno,

tengan voz para hacer visibles sus demandas y hagan parte de las soluciones que proponen las políticas públicas. En definitiva, la participación puede ser entendida un instrumento en el “que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen a lo colectivo y que definen el rumbo de nuestro Estado”¹.

En efecto, la democracia participativa se plantea como una vía para atajar las dificultades que atraviesa la democracia representativa, en la medida que se teje una relación de complementariedad entre ambas formas de democracia.

De hecho, la participación interpela especialmente a los partidos políticos y a los instrumentos tradicionales democráticos de canalización de las demandas de la sociedad. Lo anterior es especialmente relevante para que, en efecto, los mecanismos

1. Guillen, Amalia. Et Al. Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Internacional Journal of Good Conscience*. 2009, p. 180.

de participación ciudadana cumplan armónicamente su función al lado de las instituciones representativas.

A lo largo de los últimos veinte años, la puesta en marcha de procesos participativos se ha convertido incluso en un imperativo. De hecho, es un imperativo (requisito) político que está ligado también al impulso que le han dado las organizaciones internacionales del desarrollo. En opinión de la profesora Camille Goirand, experta en la materia, la promoción de la participación fue el resultado de procesos históricos que hicieron que los gobiernos de hoy día, sean de derecha o de izquierda, tengan mayor dificultad en rechazar políticas participativas.

De acuerdo con los estudios de Goirand, dos nociones sobre la función de la participación en los sistemas políticos democráticos pueden ser rastreadas. La primera es la que han impulsado las organizaciones internacionales y alude a la participación como herramienta de perfeccionamiento de la democracia. La segunda está asociada con la agenda de los grupos políticos de izquierda, la noción de ampliación o profundización de la democracia.

Cuando el discurso del mejoramiento es propiciado por las organizaciones para el desarrollo, lo que se busca es mejorar la transparencia y la eficacia a través de la participación de las comunidades. En cambio, cuando se insiste en el objetivo de profundizar la democracia, el énfasis se pone en la multiplicación de los actores involucrados en la toma de decisiones, en “compartir” la capacidad de decidir.

2. Dos formas de entender la participación: inducida y orgánica

En la democracia participativa son los ciudadanos quienes a través de los mecanismos establecidos por el Estado tienen mayor influencia en la toma de decisiones públicas, es decir, se propende por el vínculo entre las formas convencionales y no convencionales de participación según las bases del Estado de derecho².

Precisamente, la participación para el caso colombiano, tal como aseguran expertos como Fabio Velásquez, puede tener dos lógicas distintas que a veces se combinan, que a veces son excluyentes, y que ha denominado como las lógicas

de la estacionalización y de la movilización. Siguiendo a Velásquez, la primera alude a la forma de participación institucionalizada: los ciudadanos participan a través de dispositivos reglamentados y dotados de una institucionalidad, que hacen parte de la oferta estatal de participación previamente reglamentada (quién puede participar, para qué, cómo, cuándo). La consulta previa, por ejemplo, es un instrumento de participación institucionalizada.

Frente a la movilización, este experto considera que sus lógicas obedecen a principios totalmente distintos, los cuales están ligados a la acción, a los objetivos de los actores y no necesariamente tienen que estar reglamentados o formalizados y que pueden surgir de iniciativas bien sea desde el Estado, los actores políticos, la sociedad civil organizada, o grupos de ciudadanos. La movilización, de acuerdo a Velásquez, es espontánea y comprende un espectro muy amplio de acciones tanto individuales como colectivas, que van desde las iniciativas de un diálogo informal de una comunidad con la autoridad, hasta formas de movilización y protesta callejera frente a demandas que no han sido atendidas.

Otros autores se refieren a estas dos formas, como lo afirma Sergio Guarín, como la participación institucional (inducida) y la participación de movilización (participación orgánica). Según Guarín, la participación inducida es aquella en la que existe una interacción institucionalizada entre la ciudadanía y el Estado. Siguiendo a este investigador, la participación orgánica es la que está relacionada con la movilización, y ha tenido una buena acogida en América Latina debido a que los ciudadanos no creen en los partidos políticos. No obstante, este tipo de participación puede exacerbar la polarización en la medida que quienes asisten no pueden deliberar profundamente sobre los asuntos públicos de mayor interés, y con frecuencia, la participación queda absorbida por la efervescencia de la movilización.

3. La participación como válvula de escape

Colombia reconoció tanto la democracia representativa como la participativa en la Constitución Política de 1991. Con fundamento en las disposiciones y principios constitucionales, el principio de la participación ha tenido un desarrollo legislativo y, de alguna manera, ha sido incorporado en muy diversos ámbitos de las relaciones sociales.

Esto ha representado, en cualquier caso, un cambio de paradigma, cuyo origen está en el recurso a la participación

2. Hoyos, Guillermo. La filosofía política de Jürgen Habermas. En: Ideas y Valores, agosto, 2001, No. 116, p. 143.

como instrumento para compensar la crisis de legitimidad del sistema político. Se trata de un proceso incluso anterior a la promulgación de la Constitución Política de 1991, tal como lo ha señalado Fabio Velásquez. Según Velásquez, en los años ochenta el país le apostó a la institucionalización de espacios y mecanismos de participación porque la movilización ciudadana que se venía dando desde finales de los años setenta, particularmente a partir del paro cívico de septiembre de 1977, estaba poniendo en riesgo la estabilidad institucional del país. Las válvulas de escape a esa situación fueron las reformas encaminadas a la descentralización y la inclusión de la participación ciudadana. La apuesta era que la participación se desarrollara a través de canales institucionales: a fin de cuentas, los canales institucionales establecen reglas claras de juego, en particular en la relación entre las autoridades y la ciudadanía.

B. Desviaciones de la puesta en práctica de los mecanismos de participación

1. Relación entre instancias de participación e instancias de representación

Cabe cuestionar qué tipo de relación se ha previsto y cuál en efecto se ha desarrollado entre las instancias de participación y las instituciones representativas, ya sea de subordinación o de complementariedad. Al revisar la relación entre participación y representación hay que remitirse a las dinámicas que han perjudicado a los partidos políticos, actores fundamentales en un sistema político, pero que para el caso colombiano se encuentran desacreditados frente a la sociedad.

De acuerdo con las algunas encuestas recientes, el descrédito de las instituciones representativas a nivel nacional va en aumento, pues el Congreso de la República y los partidos políticos cuentan apenas con el 16 % de favorabilidad frente a una desfavorabilidad que oscila entre el 71 % y 76%, respectivamente³. Frente a este nivel de descrédito en la población no resulta exagerado hablar de un deterioro crónico, más que de una simple crisis, de la representación en Colombia. Aunque a este fenómeno han contribuido muchos factores, cabe preguntarse cuál ha sido el papel de la participación en el descrédito de las instituciones representativas.

3. Gallup Colombia. Encuesta Gallup Poll Colombia. Bogotá: Febrero 2016.

Para Sergio Guarín, investigador de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), debido a que en América Latina los ciudadanos no creen en los partidos políticos, la participación ha girado más en torno a las movilizaciones. No obstante, como se señalaba anteriormente, la movilización pocas veces conduce a procesos deliberativos y propositivos. En opinión de Fabio Velásquez, hace 30 años probablemente había más cooptación ciudadana por parte de los partidos políticos, y en la actualidad esos lazos se han relajado. En ese sentido, aunque la participación no se planteó como una alternativa a los partidos políticos, sí pudo tener un efecto negativo sobre estos al suplantar su función como canalizadores de las demandas sociales. A juicio de Carlos Holmes Trujillo, la crisis de los partidos es profunda: éstos se siguen debilitando, el número de independientes (*outsiders*) crece, los nuevos partidos no se consolidan, y algunos nacen con la enfermedad que mata a los viejos partidos. No obstante, de acuerdo con este líder político, así como son necesarios mecanismos de participación, no puede desconocerse la importancia de que existan partidos políticos sólidos para el correcto funcionamiento de la democracia.

2. Paradojas de la puesta en práctica de la participación

En teoría, la participación contribuiría a perfeccionar el sistema político, aproximando al ciudadano a la toma de decisión pública y reforzando las instituciones representativas. Sin embargo, la puesta en práctica de los mecanismos de participación ha encontrado diversos obstáculos.

A pesar de que formalmente la participación ciudadana es universal, ésta en la práctica presenta a menudo barreras de entrada para su aprovechamiento por parte de los ciudadanos. Distintos niveles de formación pueden prevenir en ocasiones que las personas acudan a los mecanismos de participación tales como asambleas o consejos. Camille Goirand identifica, por ejemplo, que esta es una barrera a la hora de pedir la palabra en estos escenarios. Lo anterior no significa que se deban evitar estos mecanismos participativos, sino, como varios lo han planteado, reconocer sus limitaciones. La propia profesora Goirand plantea que los argumentos de los detractores de la democracia participativa que hacen énfasis en la falta de formación de los ciudadanos olvidan que esta preocupación estuvo presente en los debates sobre la ampliación del sufragio en el siglo XIX y XX.

La barrera consistiría en creer que los ciudadanos tienen las mismas capacidades. Por esta razón, se hace necesaria la capacitación de los ciudadanos para que estos puedan aprovechar los mecanismos de participación. Esta capacitación debería ser en principio apartidista. Hay otros momentos en los que resulta beneficiosa la inclusión de los partidos políticos como potenciadores de la participación.

Otro de los obstáculos que presenta la participación es el tiempo, como lo identifica Martha Lucía de la Cruz, Gerente de Innovación Social de la Fundación Compartir. Los ciudadanos deben disponer de este recurso para invertirlo, de lo contrario no participarán. Por supuesto que el tiempo no es la única barrera, pues los ciudadanos deben también considerar que la participación es útil para la satisfacción de sus intereses.

Otro elemento que resulta pertinente para el aprovechamiento de los mecanismos participativos son las capacidades organizativas de las comunidades. La participación ciudadana es acción colectiva. Un asunto crucial de ésta es la organización y los liderazgos sociales. Debido a las barreras anteriormente mencionadas, resulta natural que los líderes sociales articulen a los ciudadanos y comuniquen las demandas de las comunidades a sus interlocutores. Coordinar y amplificar las demandas se encuentran entre los propósitos de la participación a través de la acción colectiva.

No obstante, el recurso a estos liderazgos ha generado una desviación de la participación: la representación dentro de la representación. Como lo afirman Fabio Velásquez y Esperanza Gómez, estos liderazgos no son en sí mismos perniciosos para los mecanismos de participación. Lo que sí resulta perverso es el fenómeno de la polimembresía de los liderazgos, es decir su aparición en diversas instancias de participación. Lo anterior resulta nocivo pues este fenómeno tiene como efecto el bloqueo al surgimiento de nuevos liderazgos y termina concentrando el poder, generando “una élite de la participación que no sólo ha

acaparado cargos de representación, impidiendo la emergencia de nuevos liderazgos, sino que ha comenzado a actuar en función de intereses que no necesariamente se compaginan con las aspiraciones de la población que dicen representar.”⁴

Cabe señalar que, de acuerdo con Sergio Guarín, las experiencias participativas más exitosas han estado asociadas a partidos políticos, generalmente de izquierda, con bases sociales muy fuertes. Estos son los casos de Recife y Belo Horizonte con el Partido de los Trabajadores en Brasil y el Partido Comunista en el estado de Kerala en India. Esto refuerza la idea de que la participación requiere de organización, y en última instancia, representación.

3. Balance ambiguo de la participación en Colombia

La apertura institucional a la participación no ha traído el efecto que se esperaba debido a varios obstáculos. Como señala Fredy Vega, Vicepresidente del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, gran parte del problema ha estado en la desconfianza que existe en Colombia hacia la institucionalidad y, por otro lado, la desconfianza entre los ciudadanos que es un obstáculo para la participación ciudadana.

A su vez, para el líder político y miembro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, Carlos Holmes Trujillo, a pesar de la frustración que representa el balance de la participación ciudadana en los últimos años, lo que se debe buscar, para su legitimidad, es la participación constructiva, por oposición a la participación convertida en bloqueo, en captura del proceso de toma de decisiones, en últimas, de *vetocracia*.

En este contexto, en el año de 1994 se promulgó la Ley Estatutaria 134 de 1994⁵ que regularía los mecanismos de participación, los cuales son descritos a continuación:

4. Velásquez, F. & Gómez, E. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona, 2013. Pág. 198

5. Congreso de la República de Colombia. Secretaría General del Senado República de Colombia. Ley 134. (31, mayo, 1994). Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Bogotá D.C., 1994.

MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADA	DEFINICIÓN	BALANCE 1991 – 2013
Iniciativa popular legislativa y normativa	Un instrumento mediante el cual los ciudadanos tienen el derecho de proponer un proyecto de ley ante el Congreso de la República.	<ul style="list-style-type: none"> • Tres intentos fallidos de acto legislativo. • “Dos de seis proyectos de ley prosperaron; las asambleas rechazaron los 3 proyectos de ordenanzas presentados; solo 1 de 4 proyectos de acuerdo municipal fue aprobado”.
El referendo	Medida que busca la participación ciudadana en la aprobación o rechazo de un proyecto de norma jurídica a nivel nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local. Este mecanismo puede ser de dos clases: la primera, el referendo derogatorio y la segunda, el referendo aprobatorio. El referendo derogatorio o abrogatorio determina, por medio de una votación, si una ley entra o sale del sistema jurídico; en segundo lugar, el referendo aprobatorio o confirmatorio determina si una ley hace parte o no del sistema jurídico ⁶ .	<ul style="list-style-type: none"> • “Se desplegaron 18 iniciativas de referendo para reformar la constitución, tan sólo una fue a urnas y resultó derrotada”.
La revocatoria del mandato	Es un derecho político que poseen los ciudadanos de terminar previamente con el periodo gubernamental que le han atribuido a un gobernador o a un alcalde. El efecto principal es la remoción del cargo a un gobernador o un alcalde ya sea por insatisfacción de la ciudadanía o por incumplimiento del Programa del Gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> • “Se intentaron 130 procedimientos de revocatoria del mandato, la etapa de recolección de apoyos no fue superada en el 75% de los casos, a votación se llegó en el 25% de los trámites; en ningún evento se logró revocar el mandato”.

6. Quinche, Manuel Fernando. Reforma política y referendo en Colombia. Dentro de los procesos de reformas de la constitución de 1991. Primera Edición. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004. 62 p.

MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADA	DEFINICIÓN	BALANCE 1991 – 2013
El plebiscito	El plebiscito es convocado por el Presidente de la República. En este, el pueblo se encamina a aprobar o derogar una decisión del ejecutivo.	<ul style="list-style-type: none"> • “No se realizó ningún plebiscito”.
La consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local	La consulta popular puede ser solicitada por el Presidente, por el Gobernador o el Alcalde según la entidad territorial que haga uso de la herramienta; la decisión es de obligatorio cumplimiento y el órgano correspondiente debe hacerla efectiva.	<ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio del Interior señala que en las consultas populares que prosperaron en Piedras (Tolima) o en Tauramena (Casanare) no existe claridad sobre el grado de obligatoriedad del pronunciamiento ciudadano.
El cabildo abierto	Es un instrumento mediante el que los ciudadanos pueden participar en la discusión de asuntos de interés común en las reuniones de las Juntas Administradoras Locales, los Concejos municipales o los Concejos distritales.	<ul style="list-style-type: none"> • Dependen del nivel local y no existe un estudio generalizado sobre su empleo en el país. • Para una visión sobre su aplicación en Bogotá Cogollos, S. & Ramírez, J. “El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá”
El voto	El medio por el cual un ciudadano participa en una democracia, bien sea en la elección de sus representantes en la administración pública o en la toma de decisiones.	<ul style="list-style-type: none"> • Se han mantenido unos niveles de abstención significativos, aunque con una leve mejora con las últimas elecciones presidenciales.

Fuente: Elaboración propia. La columna de balance fue elaborada a partir del documento “Estado del arte sobre la participación ciudadana en Colombia” del Ministerio del Interior.

A pesar de algunos casos exitosos, la mayor parte de estudiosos y analistas no considera que la aplicación de los mecanismos de participación haya sido óptima. A esto pudieron contribuir numerosos factores, pero quizás dos de ellos especialmente: la inoperancia de algunos mecanismos y el sobre-desarrollo (en el sentido de hipertrofia) de espacios participativos.

4. Inoperancia de algunos mecanismos

La puesta en marcha de algunos mecanismos de participación ha sido de difícil debido a la cantidad de requisitos y el complejo sistema para ponerlos en práctica. Con tantos obstáculos, en muchas ocasiones resulta complicado para la ciudadanía utilizar mecanismos como la revocatoria del mandato. Como señala la literatura “se ha producido una especie de ‘ley del embudo’ en la que el espíritu de la norma que crea el mecanismo es amplio, pero va siendo restringido a medida que es reglamentado y puesto en marcha (...). [L]os instrumentos creados por la Ley 134 de 1994, por ejemplo el cabildo abierto o la revocatoria del mandato, sufren de este síndrome que convierte la participación en un viacrucis cuando debería ser un motivo más para ejercer las responsabilidades públicas o para recrear la solidaridad colectiva”⁷.

Algunos líderes políticos han planteado que el balance de participación es precario, desalentador y preocupante puesto que el número de consultas, referendos, iniciativas y revocatorias de mandato que se han promovido en municipios y departamentos es muy bajo.

La consulta popular, de acuerdo con el ex viceministro del Interior Juan Fernando Londoño, se utiliza para meras formalidades, pero no obedece a las dinámicas propias de una comunidad frente a un asunto público. No obstante, la opinión de los ciudadanos es importante y debe ser incluida en la toma de decisiones, sin que ello signifique un desmedro de la seguridad jurídica.

5. Multiplicación, sobreoferta e hipertrofia de la participación

La enorme cantidad de mecanismos de participación –alrededor de 90- existentes en la actualidad en Colombia encuentran su explicación en la expansión de la oferta en los años 90. Ha habido un entusiasmo del Legislativo en la creación de instancias participativas, como lo afirma Fabio Velásquez. Sin embargo, no existió una preocupación por la articulación ni la regulación sistémica de esa gran oferta, pues, como lo reconocen varios expertos, ha habido una ausencia de política pública que oriente cómo utilizar eficazmente esos espacios de participación. El resultado ha sido una oferta desarticulada y sobre-desarrollada, cuyos alcances son definidos sobre el terreno (muchas veces por

el juez de constitucionalidad o el juez administrativo), que favorece las contradicciones y los solapamientos, y a veces, incluso, impide la toma de decisiones efectivas. Incluso, el número de instancias aumenta significativamente en el nivel local. Asimismo, Juan Fernando Londoño ha señalado que el diseño institucional debe ser examinado tanto para el caso de los mecanismos existentes como de aquellos contemplados en los acuerdos parciales de La Habana, en los que la participación parece jugar un papel protagónico y constituir un eje transversal.

También ha sido evidente una disparidad en la puesta en práctica de los diversos mecanismos. Algunos instrumentos, como la revocatoria de mandato, han tenido muchos obstáculos para su cristalización, mientras que otros como la consulta previa han tenido una aplicación muy amplia (casi universalizada). El mecanismo de consulta con las minorías es ilustrativo del fenómeno de desgaste que ha sufrido la participación, en la medida en que tanto los que la apoyan como sus detractores lo critican, como lo señala Fabio Velásquez.

La consulta previa es sin duda un asunto polémico y sujeto a intensos debates. Entre los problemas que ha revelado su aplicación en Colombia cabe mencionar las deficiencias en el marco regulatorio y la asimetría entre derechos y deberes de los participantes. De acuerdo con Marcela Bayona, Socia de Minería y Medio Ambiente Estudio Jurídico,

Ha sido evidente una disparidad en la puesta en práctica de los diversos mecanismos de participación. Algunos, como la revocatoria de mandato, han tenido muchos obstáculos, mientras que otros como la consulta previa han tenido una aplicación muy amplia

7. Velásquez, Fabio y González, Esperanza. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona. 2003. P. 363.

en estas formas de participación los ciudadanos exigen la satisfacción de una gran cantidad de derechos, pero no asumen ninguna obligación. Igualmente, la aplicación de la consulta previa ha desarrollado en la práctica un derecho al veto de los proyectos.

Con respecto al problema regulatorio, la implementación de la consulta previa se deriva del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales. No obstante, no existe un marco normativo adecuado (ley estatutaria) en Colombia que regule la implementación de este mecanismo por lo que en la mayoría de los casos se ha transferido esta responsabilidad a las empresas privadas. La ausencia de ese marco normativo ha dado pábulo a una virtual extensión indiscriminada de la consulta previa; a su transformación en instrumento de negociación y transacción entre grupos de interés, comunidades autoridades y empresas; y a un despliegue de creatividad jurisprudencial en ocasiones francamente contraproducente.

Las dificultades de la consulta previa ponen de manifiesto que existe un problema de gobernanza de los mecanismos de participación ciudadana.

Resulta entonces evidente la importancia de reformular la arquitectura institucional, debido a la ampliación de la oferta de mecanismos de participación, los desarrollos legislativos y una eventual implementación de los acuerdos de La Habana, que podría acarrear una hiper-inflación participativa. Y es de anotar, que el problema de gobernanza no estriba en la mera ausencia de un marco regulatorio, sino en la articulación, definición del alcance y oportunidad, y simplificación de la participación ciudadana.

Ha habido algunos intentos de actualizar la arquitectura institucional de la participación. En 2015 se promulgó la ley 1757 que complementó y actualizó disposiciones de la ley 134. Esta nueva ley tiene por objeto “regular la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato,

el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles”⁸.

Con la nueva legislación se dispuso que, en adelante, todo plan de desarrollo debe incluir las medidas necesarias para el fomento de los instrumentos de participación. Esta ley tiene tres pilares fundamentales, el primero, relacionado con algunas modificaciones parciales a los mecanismos de participación ciudadana; el segundo, gira en torno a la promoción de rendición de cuentas en la administración pública y el tercero, se refiere a la reglamentación de la coordinación para la participación ciudadana, en cabeza del Consejo Nacional de Participación Ciudadana. A este

órgano le fue conferida también la tarea de poner en marcha en Sistema Nacional de Participación Ciudadana, cuya principal función es la de servir como “un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana.”⁹

A pesar de que ha habido avances en materia de articulación, teniendo en cuenta que la participación ciudadana hace parte del enfoque de los acuerdos

parciales alcanzados en La Habana entre el Gobierno y las FARC, resulta pertinente analizar estos compromisos a luz de la experiencia de la implementación de la participación en Colombia.

II. LA PARTICIPACIÓN EN LOS ACUERDOS PARCIALES DE LA HABANA

Los acuerdos parciales de La Habana han incluido el enfoque participativo de manera transversal, pues no sólo en el acuerdo de participación en política se incluyen mecanismos de esta naturaleza; la totalidad de los textos que se han hecho públicos están permeados por la noción de la “ampliación de la democracia” por la vía de la participación. Expertos como Velásquez alertan sobre los riesgos

Las dificultades de la consulta previa ponen de manifiesto que existe un problema de gobernanza de los mecanismos de participación ciudadana

8. Congreso de la República de Colombia. Secretaria del Senado República de Colombia. Ley 1757. (6, julio, 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Bogotá. D.C., 2015.

9. *Ibidem*.

de esta generación de mecanismos de participación para el posconflicto. Según Velásquez, los acuerdos parciales crean 73 tareas, de las cuales 50 son tareas de creación de espacios institucionales y 23 son tareas para la creación de condiciones que permitan que esos espacios funcionen.

Sin embargo, de las 50 tareas, 30 de ellas no definen el mecanismo o el espacio de participación, es decir, que en los acuerdos se establece lo que hay que hacer, pero no se establece cómo se va a hacer. Además de estos datos, resulta interesante que, en las otras 20 tareas, los acuerdos crean 12 espacios nuevos de participación que van a ser sumados a los 90 que ya existen. Lo anterior, supone sin duda un riesgo si no se toma una serie de medidas para tratar de que esa gran cantidad de espacios, viejos y nuevos, se articulen con los propósitos fundamentales de la implementación de los acuerdos y contribuyan, realmente, al perfeccionamiento institucional. Frente a la noción de ampliación de la democracia y las

No pueden soslayarse los riesgos de captura e instrumentalización de la participación al servicio de los intereses de lo que fuera la guerrilla; en otras palabras, los riesgos de que la participación sea la expresión de una movilización social que sustituya la guerra, pero con idéntica aspiración de hacer colapsar el sistema político

nuevas instancias que crean los acuerdos parciales de La Habana, se parte de la premisa de que resulta positivo que un grupo que ha hecho uso de la violencia como instrumento de acción política prefiera a lo largo de su historia, apueste ahora por la participación democrática institucionalizada. Pero no por ello pueden soslayarse los riesgos de captura, lavado, instrumentalización de la participación al servicio de los intereses de la organización en transición hacia la vida política o, en otras palabras, los riesgos de que la participación sea la expresión de una movilización social popular prolongada que sustituya la guerra, pero con idéntica aspiración de hacer colapsar el sistema político.

En los cuadros que se presentan a continuación se retratan las instancias nuevas que se crean, sus aspectos positivos y algunos riesgos específicos que podrían traer, en consideración de lo pactado y de la experiencia de la aplicación de la democracia participativa en Colombia.

ACUERDO

Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

INICIATIVAS*:	FORMAS DE PARTICIPACIÓN*:	POSITIVO	RIESGOS
Fondo de Tierras	<p>“Los beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral serán seleccionados con la participación de las comunidades locales, como garantía de transparencia y eficacia...”</p> <p>“Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios del Fondo de Tierras estarán condicionadas a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Alto Comisionado para la Paz ha hecho énfasis en que debe primar el enfoque territorial. La inclusión de la participación en la selección de los beneficiarios del Fondo de Tierras perseguiría ese objetivo. • Involucra a las comunidades para la definición y preservación de la Reserva Forestal. 	<ul style="list-style-type: none"> • La transparencia y eficacia del proceso de adjudicación del subsidio integral no se desprende necesariamente de la participación de las comunidades.
Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural	<p>“La formalización masiva y las reformas normativas y operativas pertinentes, se realizarán garantizando la participación de las comunidades y organizaciones”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Puede ser positiva la participación de las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil para canalizar sus demandas por la vía institucional y no por fuera de ella. 	<ul style="list-style-type: none"> • No es claro cuál es papel de la participación de la comunidad en este proceso.
Resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra	<p>“El Gobierno Nacional creará mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades en la resolución de conflictos”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La adecuada puesta en marcha del mecanismo participativo puede contribuir a la prevención y solución anticipada de conflictos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los escenarios de participación pueden ser también un multiplicador de conflictos.

INICIATIVAS*:	FORMAS DE PARTICIPACIÓN*:	POSITIVO	RIESGOS
<p>Concertación y diálogo para el desarrollo</p>	<p>“El Gobierno Nacional creará mecanismos de concertación y diálogo social entre el Gobierno Nacional, regional y local, los campesinos y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, y otras comunidades en donde conviven diferentes etnias y culturas, y las empresas del sector privado que adelanten su actividad económica en los territorios rurales, con el fin de generar espacios formales de interlocución entre actores con diversos intereses, que permitan impulsar una agenda de desarrollo común, orientada hacia la sostenibilidad socio-ambiental, el bienestar de los pobladores rurales y el crecimiento económico con equidad”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La eventual generación de consensos entre pequeños productores, minorías y grandes productores del campo, puede ser una herramienta útil para la coexistencia de actores con intereses divergentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • No es claro qué grado de obligatoriedad tendrían las decisiones que se tomen en estos espacios.
<p>Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)</p>	<p>“[...]se establecerán instancias de decisión en los distintos niveles territoriales, en las que se incluya la presencia representativa de las comunidades y el acompañamiento de los órganos de control” , para: (i) definir las prioridades en la implementación de los planes nacionales (vías, riego, infraestructura, servicios, etc.) en el territorio, de acuerdo con las necesidades de la población; (ii) asegurar la participación comunitaria en la ejecución de las obras y su mantenimiento; (iii) establecer mecanismos de seguimiento y veeduría de los proyectos”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El enfoque territorial exige que la planeación sea diseñada para responder a las necesidades de los territorios. La participación puede ser un instrumento para ajustar las prioridades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Este mecanismo tiene competencias decisorias, razón por la cual las malas prácticas de la democracia participativa (barreras de acceso como la polimembresía de los líderes que representan a las comunidades) pueden generar desviaciones de las intenciones que motivaron su creación.

Fuente: Elaboración propia. Las columnas marcadas con asterisco (*) fueron elaboradas con la información de Fundación Ideas para la Paz y el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. “¿Qué dicen los acuerdos de paz sobre la participación ciudadana?” Empresarios y paz, hacia una agenda compartida. Bogotá, 2016.

ACUERDO

Participación Política: Apertura democrática para construir la paz

INICIATIVAS*:	FORMAS DE PARTICIPACIÓN*:	POSITIVO	RIESGOS
<p>Proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana</p>	<p>“Su formulación será en un espacio de carácter nacional, que contará con la participación de voceros de las organizaciones y movimientos sociales más representativos.”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Recoger los insumos de los actores clave para la participación como las organizaciones y los movimientos sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • El problema de la participación en Colombia no es la ausencia de un marco normativo. Existen varias disposiciones legales al respecto, la más reciente la Ley 1757 de 2015. El problema es el aumento de espacios y su articulación.
<p>Consejos Nacional y Territoriales para la Reconciliación y la Convivencia</p>	<p>“[...]el cual estará integrado por representantes del Gobierno, el Ministerio Público, los que designen los partidos y movimientos políticos, incluido el que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, organizaciones y movimientos sociales, en particular de mujeres, campesinos, gremios, minorías étnicas, las iglesias, el sector educativo, entre otros”.</p> <p>“[...] Se establecerán Consejos para la Reconciliación y la Convivencia en los niveles territoriales, con el fin de asesorar y acompañar a las autoridades locales en la implementación de lo convenido de tal manera que se atiendan las particularidades de los territorios”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden ser espacios de reconciliación en el nivel local que sirvan para institucionalizar la transición. • Es un mecanismo que reviste de particular importancia por la función que le fue asignada. La participación de las instituciones de la democracia representativa como el Gobierno y los partidos políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las partes han convenido asignarle una responsabilidad importante en la implementación de los acuerdos a los Consejos Nacional y Territoriales para la Reconciliación y la Convivencia: acompañar a las autoridades locales. Es una tarea crítica para la efectividad de una eventual transición.
<p>Veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia</p>	<p>“[...] el Gobierno Nacional establecerá un plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, con especial énfasis en el control por parte de los ciudadanos en la implementación del presente Acuerdo.”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hay una preocupación por el control y la rendición de cuentas, y la veeduría ciudadana puede contribuir a ello. 	<ul style="list-style-type: none"> • No contempla un mecanismo de selección de los veedores, salvo el recurso a organizaciones especializadas e instituciones de educación superior.

ACUERDO

Participación Política: Solución al problema de las drogas ilícitas

INICIATIVAS*:	FORMAS DE PARTICIPACIÓN*:	POSITIVO	RIESGOS
Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS)	“El PNIS pondrá en marcha un proceso de planeación participativa para garantizar la participación activa y efectiva de las comunidades en el proceso de toma de decisiones y en la construcción conjunta de las soluciones”	<ul style="list-style-type: none"> • La planeación participativa podría contribuir a diseñar y a implementar el PNIS.. 	<ul style="list-style-type: none"> • No es claro el sistema de gobierno interno en este programa. • Las expectativas que genere en las comunidades puede entrar en conflicto con los compromisos internacionales de Colombia en materia de lucha contra las drogas.
Planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA)	Este proceso de planeación participativa de las comunidades, en conjunto con el Gobierno Nacional y las autoridades locales, debe tener como resultado la formulación e implementación de los planes integrales de sustitución de manera que se alcance una transformación estructural del territorio y de esta forma la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito”.	<ul style="list-style-type: none"> • Involucrar a la comunidad en la formulación de los PISDA puede ser un mecanismo para comprometer a la población cocalera con la sustitución de cultivos ilícitos. • Teóricamente, este esquema permitiría elaborar planes de sustitución atendiendo las particularidades del territorio donde se van a aplicar. 	<ul style="list-style-type: none"> • La participación podría convertirse en bloqueo a los planes de sustitución si los participantes y el Gobierno no llegan a un consenso.

ACUERDO

Participación Política: Solución al problema de las drogas ilícitas

INICIATIVAS*:	FORMAS DE PARTICIPACIÓN*:	POSITIVO	RIESGOS
Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito en parques nacionales	“(…) se establecerán mecanismos de interlocución directa con las comunidades para construir acuerdos para la erradicación de los cultivos que garanticen el control, restauración y protección efectiva de estas áreas”.	<ul style="list-style-type: none"> • Vincular a la comunidad en procesos de erradicación de cultivo ilícitos puede tener réditos en ese propósito. 	<ul style="list-style-type: none"> • No necesariamente por la inclusión de la participación las políticas públicas son más efectivas.
Comisiones municipales de planeación participativa	“Para asegurar que se integren, prioricen, validen y articulen las diferentes propuestas de las asambleas en un plan municipal de sustitución y desarrollo alternativo, el PNIS deberá poner en marcha comisiones municipales de planeación participativa con las autoridades del orden municipal, departamental y nacional que tengan que ver con la implementación del PNIS y con los delegados de las asamblea comunitarias que elijan”.	<ul style="list-style-type: none"> • Sin lugar a duda son los departamentos y los municipios quienes van a tener mayor responsabilidad en la transición. La planeación participativa como instrumento de política pública puede contribuir con este propósito. 	<ul style="list-style-type: none"> • Podría implicar un desgaste y un esfuerzo desmedido de los gobiernos regionales y locales, y por ende convertirse en obstáculo para la gobernabilidad en el marco de una etapa crítica como el post-acuerdo.

Fuente: Elaboración propia. Las columnas marcadas con asterisco (*) fueron elaboradas con la información de Fundación Ideas para la Paz y el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. “¿Qué dicen los acuerdos de paz sobre la participación ciudadana?” Empresarios y paz, hacia una agenda compartida. Bogotá, 2016.

ACUERDO

Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

INICIATIVAS:	FORMAS DE PARTICIPACIÓN:	POSITIVO	RIESGOS
<p>Mecanismos de participación en el marco de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición</p>	<p>La Comisión pondrá en marcha un proceso de participación amplia, pluralista y equilibrada en el que se oirán las diferentes voces y visiones, en primer lugar de las víctimas del conflicto, que lo hayan sido por cualquier circunstancia relacionada con este, tanto individuales como colectivas, y también de quienes participaron de manera directa e indirecta en el mismo, así como de otros actores relevantes.</p> <p>Crear espacios en los ámbitos nacional, regional y territorial, en especial audiencias públicas temáticas, territoriales, institucionales, de organizaciones y de situaciones y casos emblemáticos, entre otras, con el fin de escuchar las diferentes voces, en primer lugar las de las víctimas, tanto las individuales como las colectivas, y de promover la participación de los diferentes sectores de la sociedad para contribuir a una reflexión conjunta sobre lo ocurrido y las causas y efectos de la grave violencia vivida por Colombia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Que la voz de las víctimas sea tenida en cuenta por la Comisión de la Verdad es por supuesto un aspecto que vale la pena resaltar. • Lo acordado en este punto tiene como propósito construir memoria histórica a partir de las voces de las víctimas y quienes participaron en el conflicto. Esto puede contribuir a la no repetición. 	<ul style="list-style-type: none"> • No está claro qué tipo de obligatoriedad genera la participación de las víctimas. • En la medida que incluye en principio a todas las víctimas del conflicto puede diluir la participación de las víctimas de las FARC. • El desequilibrio en la conformación de los oradores en estos espacios puede convertirlos en discusiones sesgadas.

ACUERDO

Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

INICIATIVAS:	FORMAS DE PARTICIPACIÓN:	POSITIVO	RIESGOS
<p>Mecanismos de participación en el marco de los planes de reparación colectiva con enfoque territorial</p>	<p>La participación activa de las víctimas y sus organizaciones en conjunto con las autoridades territoriales será la base de los planes de reparación colectiva territorial. Para ello se crearán espacios de participación para definir las prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva; asegurar la participación comunitaria en la implementación de las medidas de reparación; y establecer mecanismos de seguimiento y veeduría a los proyectos. Se garantizará la participación de las mujeres en estos espacios de participación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La inclusión de las víctimas en la implementación de planes de reparación permite acercar la política de reparación a los principales actores interesados en ella. • La participación de las víctimas ocurriría en las tres etapas: la identificación de las prioridades de reparación, la implementación y el seguimiento a la política de reparación. 	<ul style="list-style-type: none"> • La reconciliación debe ser un proyecto nacional que sobrepase a las mismas víctimas, poniéndolas en el centro pero no permitiendo que éstas se tornen en saboteadoras de la transición.
<p>Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas</p>	<p>El Gobierno Nacional y las FARC-EP acuerdan que en el marco del fin de conflicto es necesario fortalecer la política de atención y reparación integral a víctimas. El Gobierno Nacional pondrá en marcha un proceso efectivo con la más amplia participación posible de las víctimas y sus organizaciones, promoviendo espacios para la discusión de sus propuestas con las autoridades competentes. Este proceso se realizará en el marco de las instancias de participación de víctimas existentes, que serán ampliadas y fortalecidas para tal efecto, de manera que organizaciones de víctimas y víctimas que no hagan parte de estas instancias, puedan participar en este proceso</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Poner en el centro a las víctimas y sus organizaciones en la política de reparación. • La participación de las víctimas puede contribuir a satisfacer sus demandas de justicia, verdad y reparación. 	<ul style="list-style-type: none"> • La redacción de “la más amplia participación” da campo a un amplio margen de interpretación. WW• En la medida que incluye a en principio a todas las víctimas del conflicto puede diluir la participación de las víctimas de las FARC.

Fuente: Elaboración propia.

en contexto 1

Una de las transformaciones democráticas más importantes que ha experimentado el país durante las últimas décadas tiene que ver con la multiplicación de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana no sólo en términos del ejercicio de la ciudadanía de conformidad con el principio de soberanía popular recogido en la Constitución de 1991, sino en la toma de decisiones de política pública que afectan los más diversos ámbitos de la vida cotidiana de las personas, la actividad económica, el desarrollo de infraestructuras, la prestación de servicios públicos, la asignación de recursos y la explotación de recursos naturales, entre otros. Este es un proceso que ha venido desarrollándose con especial intensidad desde finales de la década de 1980; cristalizó con la Carta de 1991, y probablemente se intensifique aún más con la implementación de los acuerdos de La Habana para la terminación del conflicto. Naturalmente, una densificación tan significativa ha planteado y seguirá planteando importantes desafíos en materia de gobernanza, eficacia y eficiencia administrativa, seguridad jurídica, transparencia, y rendición de cuentas.