

# Participación ciudadana, clave para la paz sustentable

Esta columna se publicó en Open Democracy el 23 de junio de 2016<sup>[1]</sup>

Tras dos años de acercamientos, el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) fijaron el pasado 30 de marzo una agenda de negociación. Este proceso se adelantará de manera paralela al que el Gobierno está llevando con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en La Habana, Cuba, desde noviembre de 2012. Se trata de procesos con las dos guerrillas más grandes y antiguas del país; cada proceso, a su manera, le apuesta a una participación activa tanto de excombatientes y víctimas, como de ciudadanos y comunidades en general.

En el caso de las negociaciones con las FARC, la idea de vincular activamente a la ciudadanía se ha venido perfilando como un eje transversal para la implementación de lo pactado<sup>[1]</sup>. Hasta ahora, los acuerdos alcanzados contienen 64 menciones a instancias y mecanismos de participación específicos en los que los ciudadanos se podrán vincular para planear, implementar y evaluar los resultados de las negociaciones de La Habana.

Los anuncios sobre las negociaciones con el ELN también dan a entender que la participación no será sólo un tema de negociación sino la metodología misma del proceso. Para el ELN la participación ciudadana ha sido un tema clave en sus acercamientos con gobiernos anteriores<sup>[2]</sup>. Por lo tanto, no extraña que el primer punto de discusión de la agenda con el gobierno de Juan Manuel Santos sea el de la participación de la sociedad civil para la construcción de la paz concertada.

Tampoco es raro que el segundo punto, llamado “democracia para la paz”, contemple la recepción y consideración de propuestas ciudadanas para resolver conflictos sociales y mejorar la convivencia, algunas de las cuales serán plasmadas en el tercer punto de la agenda conocido como “transformaciones de paz” para adelantar planes y programas en las regiones más afectadas por el conflicto armado.

Colombia cuenta con un elevado número de normas para promover la participación, sin que esto equivalga a una gestión pública que involucre efectivamente la voz de la ciudadanía

## Una historia agrídice

La apuesta por una participación ciudadana activa no es nueva en el país. Hace más de dos décadas, la Constitución Política le dio un fuerte impulso al involucramiento ciudadano en la gestión pública, el cual se ha plasmado en una gran cantidad de leyes<sup>[3]</sup>. Detrás de esta apuesta, se encontraba el supuesto de que la participación conlleva dos tipos de valor. Un valor instrumental, pues se espera que la inclusión de la ciudadanía en la gestión pública derive en políticas públicas más efectivas e incluyentes. Y un valor intrínseco, según el cual a través de los ejercicios participativos se profundiza la democracia, en la medida en que la ciudadanía y la institucionalidad se acercan, deliberan sobre asuntos de su interés y generan confianza.

Sin embargo, hoy en día estos dos valores no se han materializado de forma contundente. En cambio, distintos sectores de la academia, la institucionalidad pública y las organizaciones sociales, están de acuerdo en que **Colombia cuenta con un elevado número de normas para promover la participación ciudadana, sin que esto equivalga a una gestión pública que involucre efectivamente la voz de la ciudadanía**. Coinciden también en reconocer que el alto número de consejos, comités y otros espacios que se derivan de las normas, convierte a la participación en una tarea difícil y costosa para los gobiernos, desorienta a los ciudadanos frente a dónde presentar sus demandas y fomenta la presencia de los mismos líderes en múltiples espacios; y que la participación ciudadana ha sido promovida de arriba hacia abajo (desde el nivel nacional hacia el nivel local) a través de mecanismos estandarizados y descontextualizados que desmotivan la vinculación de las comunidades.

## ¿Qué es lo distinto esta vez?

Más que una apuesta distinta, la diferencia en el impulso a la participación del posconflicto que proponen los procesos en curso, puede encontrarse en la capacidad de identificar lecciones en esta historia agrídice e incorporar lo aprendido. Bajo ese espíritu, proponemos las siguientes reflexiones.

### 1. Evaluar y aprovechar lo existente

Antes de crear nuevos procesos, instancias o mecanismos de participación, hay que concentrar esfuerzos en articular lo que ya existe. Al respecto, una normatividad reciente (ley 1757 de 2015) permite eliminar, fusionar o modificar instancias de participación abogando por una mayor eficacia institucional. Esta tarea de “economizar” espacios debe tomarse muy en serio en un escenario de posconflicto, valorando de forma detenida el rol que han cumplido y pueden cumplir las instancias de participación ya existentes en el país<sup>[4]</sup>.

Por otra parte, hemos observado cómo la institucionalidad y las mismas comunidades, tienden a restringir el alcance de la participación a la fase de planeación, concentrando el grueso del esfuerzo en esta etapa. Lo anterior, por una parte, desconoce el potencial del involucramiento de la ciudadanía para implementar o hacer seguimiento a la política pública. Y, por la otra, contribuye a que la elaboración de planes se interprete como un fin en sí mismo y no como un medio para la transformación del territorio. Parte de encontrar la ruta es explorar, por lo que hay que moderar la expectativa y el esfuerzo frente a los planes y avanzar en la realización de acciones transformadoras, incluso en el nivel más micro.

Contar con espacios para el involucramiento ciudadano no es suficiente para garantizar la inclusión de los más vulnerables o la transformación de sus condiciones de vida

Así mismo, hay que aprovechar los avances tecnológicos y metodológicos con que contamos hoy en día, pues facilitan una participación más innovadora, en la cual los insumos se sistematizan de forma más fidedigna y se comparten más efectivamente entre procesos paralelos; se motiva el involucramiento de poblaciones tradicionalmente apáticas a este tipo de ejercicios, en particular de jóvenes; y se desliga la

participación de un ejercicio presencial, en un mismo espacio o con una misma temporalidad.

## 2. Medir para mejorar

Una vez los ejercicios de participación derivados de los acuerdos estén en operación, se requiere contar con herramientas que permitan conocer con mayor nivel de detalle cuáles son sus fallas y en qué momento se presentan, así como identificar los logros obtenidos. En este sentido, la FIP a través del proyecto Compromiso Ciudadano por la Paz (CCP), ha propuesto una batería de indicadores sobre la calidad y eficacia de los ejercicios de participación ciudadana impulsados por la institucionalidad pública, que se encuentra en pilotaje en tres regiones del país.

Frente al enorme reto de activar la participación ciudadana para implementar los acuerdos suscritos entre el gobierno y las FARC y para negociar los puntos de la agenda con el ELN, creemos que esta medición puede generar información útil y encender de manera oportuna las alertas que deben ser tenidas en cuenta para que la participación sea exitosa y transforme las relaciones entre la ciudadanía y los gobiernos. Los resultados de la medición serán un aporte significativo para que los actores del territorio puedan actuar en busca de un mejor funcionamiento de los escenarios de participación, y para incentivar un mayor interés en el impacto de la participación ciudadana en la construcción de paz.

## 3. El contexto importa

Contar con espacios para el involucramiento ciudadano, nuevos o existentes, **es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la inclusión de los más vulnerables o la transformación de sus condiciones de vida.** Las características de los contextos donde se realicen los procesos de participación, sin duda afectarán los incentivos y costos que enfrentan los ciudadanos a la hora de participar, así como las posibilidades de que sus resultados se transformen en decisiones y en acciones que contribuyan a la construcción de lo público.

Los espacios de participación que se realizan en zonas urbanas tienden a mermar las posibilidades de incidencia de las comunidades rurales

En ese sentido, la FIP ha destacado la importancia de tener en cuenta los factores demográficos y socioeconómicos del territorio, las características del capital social, las capacidades institucionales en el ámbito local y la naturaleza e influencia de los grupos de poder a la hora de impulsar la participación. En nuestros análisis hemos encontrado, por ejemplo, que **espacios de participación que se realizan principalmente en zonas urbanas tienden a mermar las posibilidades de incidencia de las comunidades rurales;** que la existencia de lazos fuertes entre los líderes y sus bases derivan en una mayor incidencia de ciertos grupos al interior de los espacios de participación y, por ende, en su percepción favorable de los mismos, mientras que comunidades que se sienten subrepresentadas o cuyos líderes tienen poca capacidad de gestión perciben los escenarios como inútiles y desgastantes.

Identificamos también, frente al tema de institucionalidad pública, que existen dificultades políticas, administrativas y presupuestales para dar respuesta a la enorme cantidad de demandas que se tramitan por la vía de los espacios de

participación ciudadana y que la baja capacidad de respuesta y la débil presencia de los actores institucionales en estos espacios, refuerza la percepción de ilegitimidad del Estado y profundiza la desconfianza por parte de los ciudadanos. Así mismo, en los casos en que el sector privado se involucra de manera abierta, transparente y democrática es posible lograr sinergias positivas con un impacto significativo en la legitimidad de los procesos.

De forma transversal, el conflicto y la violencia tienen un efecto en las dinámicas de participación, lo que supone uno de los mayores riesgos para el involucramiento de la ciudadanía. Al igual que con las FARC, las negociaciones con el ELN iniciarían en medio del conflicto armado, por lo que hay que avanzar rápidamente en su desescalamiento. Sin garantías de seguridad y sin una demostración clara de la voluntad política de las partes para negociar, será muy difícil incentivar el involucramiento de las comunidades durante el proceso.

El aumento en el número de amenazas y muertes de líderes sociales registrado en 2015 y en lo que va corrido de 2016, así como la escalada de violencia de las bandas criminales en algunas zonas del país, afectan la movilización social al coartar el accionar de sus líderes y miembros. Esto a su vez puede derivar en la existencia de espacios de participación vacíos, que quedan disponibles para ser cooptados por grupos de poder con interés de posicionar sus agendas o torpedear el desarrollo de procesos incluyentes. Este tipo de violencia no debe asumirse bajo la perspectiva de “casos aislados”, ni tampoco excluirse de la discusión misma sobre la participación.

Hay que apostarle a ejercicios de participación que permitan diálogos entre improbables

## 4. La Importancia de los intangibles

Finalmente, rescatamos el valor de los elementos intangibles en los procesos de participación. Por ejemplo, participar implica poner en práctica el acto físico de oír y escuchar a otros. Lo anterior puede ayudar a acercar a quienes por fuera del espacio de participación se encuentran distanciados, ya sea por emociones arraigadas como el miedo o por la negación misma de la existencia de otro que piensa diferente.

En esta línea, **proponemos apostarle a ejercicios de participación que permitan diálogos improbables,** es decir, ejercicios donde actores con las más distintas visiones, incluso antagónicas, se encuentren e interactúen. Los intangibles son una apuesta a largo plazo, en la medida en que generan las condiciones y actitudes que apuntan a transformaciones culturales profundas como la generación o restablecimiento de la confianza, pilar estratégico en escenarios de postconflicto.

La FIP y Open Democracy empezaron a publicar en diciembre de 2015 una serie de análisis y perspectivas sobre el postconflicto en Colombia. Lea también: Perspectivas del postconflicto en Colombia; Adiós a las armas; Sin previa invitación: Mujeres en La Habana; Visiones y recursos territoriales para la paz; Más allá del dinero; La posguerra contra las drogas y Niños desvinculados de las FARC: Una tarea que no da espera<sup>[2][3][4][5][6][7][8]</sup>

---

[1] Si bien la “participación política” es uno de los cinco puntos de la agenda de negociación con las FARC, el interés por impulsar una implementación participativa se encuentra en los

cuatro acuerdos alcanzados.

[2] La figura de Convención Nacional ha sido la propuesta reiterada del ELN para la participación amplia de la ciudadanía y los sectores organizados en las negociaciones con los gobiernos de Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe.

[3] Ejemplos de ello se encuentran en: Ley 152 de 1994 sobre planeación, Ley 434 de 1998 sobre Consejos de Paz, ley 1448 de 2011 sobre víctimas y restitución de tierras, entre otros.

[4] Llamamos la atención sobre las siguientes instancias: Consejos Territoriales de Paz, Consejos Territoriales de Planeación, Consejos Municipales de Desarrollo Rural, Comités Territoriales de Justicia Transicional y los recién creados Consejos de Participación Ciudadana.

## Referencias

- 1.^ Open Democracy el 23 de junio de 2016  
([www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net))
  - 2.^ Perspectivas del postconflicto en Colombia;  
([www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net))
  - 3.^ Adiós a las armas ([www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net))
  - 4.^ Sin previa invitación: Mujeres en La Habana  
([www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org))
  - 5.^ Visiones y recursos territoriales para la paz  
([www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org))
  - 6.^ Más allá del dinero ([www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net))
  - 7.^ La posguerra contra las drogas ([www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org))
  - 8.^ Niños desvinculados de las FARC: Una tarea que no da espera ([www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org))
-