



EL PROCESO DE AMPLIACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS



Caleidoscopio
de la Participación Ciudadana



Fundación Foro Nacional por Colombia

Caleidoscopio de la Participación Ciudadana

Equipo de investigación

Presidencia Ejecutiva

Camilo Cárdenas

Edición y coordinación editorial

María Teresa Muñoz

Wendy Ramos

Nicolás Acero

Sergio Moreno Rubio

Diseño y diagramación

Christian Garzón

Fundación Foro Nacional por Colombia

Cra. 4a No.27-62

Bogotá D.C. Colombia

contactenos@foro.org.co

<https://foro.org.co>

Redes sociales

X @foronacional

f @foronacionalcol

@foronacionalporcolombia

Boletín N°2

El proceso de ampliación y fortalecimiento de la Política Pública de Participación Ciudadana: oportunidades y desafíos

© Fundación Foro Nacional por Colombia

Septiembre de 2024

Presidencia Ejecutiva

Marcela Restrepo Hung

Capítulos Regionales

Foro Suroccidente

Joaquín Gregorio Tovar Barreto

Director Ejecutivo

Foro Región Central

Mario Freddy Martínez Pulido

Director Ejecutivo

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido es responsabilidad exclusiva de Foro y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Contenido

Introducción	4
1. Participación ciudadana: las tensiones entre institucionalización y movilización	6
2. Antecedentes recientes de la Política Pública de Participación Ciudadana	8
2.1. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y el Decreto 1535 de 2022	9
2.2. Críticas a la PPPC	9
3. El nuevo escenario político abierto por el gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez: los diálogos regionales y los compromisos participativos del PND 2022-2026	10
4. «Sí participo»: el proceso de consulta ciudadana de 2024	13
4.1. El diseño metodológico de «Sí participo»	14
4.2. Un análisis de caso: el sector de «movimientos sociales»	15
4.2.1. Línea de intervención 1. Condiciones institucionales	15
4.2.2. Línea de intervención 2. Fortalecimiento de las capacidades individuales y organizacionales	16
4.2.3. Línea de intervención 3. Participación ciudadana para la transformación territorial	16
4.2.4. Línea de intervención 4. Apertura al proceso democrático electoral	17
5. Conclusiones preliminares y recomendaciones	18
Referencias	22

Introducción



El presente boletín analiza el proceso de ajuste de la Política Pública de Participación Ciudadana (PPPC) propuesto por el gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez. Para alcanzar ese propósito, en la primera parte, se reconstruyen de manera sucinta los presupuestos teóricos del análisis, vinculados con la tensión entre institucionalización y movilización en la comprensión de los fenómenos de la participación ciudadana; en la segunda, se abordan las tentativas de reglamentación de la Ley 1757 de 2015 o Ley Estatutaria de Participación Ciudadana, en particular a través del Decreto 1535 de 2022 del gobierno de Iván Duque, al tiempo que se detallan algunas de las críticas que organizaciones como Foro Nacional por Colombia han formulado al respecto; en la tercera, se propone una caracterización del gobierno progresista de Petro y Márquez considerando especialmente el nuevo escenario que habilita para impulsar el ajuste de la PPPC; en cuarto lugar, se explora el proceso de consulta ciudadana «Sí participo» ideado para ampliar y fortalecer la PPPC. Finalmente, se comparten algunas conclusiones y recomendaciones.



1.



Participación ciudadana:

**las tensiones entre
institucionalización y movilización**

Foro Nacional por Colombia ha desarrollado y potenciado una concepción de la *participación* como derecho que involucra la acción de la pluralidad de la ciudadanía en los asuntos públicos en cinco ámbitos: inclusión, incidencia, concertación, fiscalización y oposición². Así las cosas, el fin de la acción participativa es “construir contrapesos sociales para reducir las asimetrías de poder vigentes e, incluso, transformarlas” (Velásquez et al., 2020, p. 43). La participación no se trata entonces de un mecanismo al que los Estados acuden para instrumentalizar a la ciudadanía y legitimar sus políticas, sino que es el modo a través del cual se interpela una estructura política con el objeto de modificar sus relaciones de poder y transformar el orden social vigente.

Desde esta mirada, la participación oscila entre dos lógicas o expresiones: la institucionalización estatal, que supone la regulación de los procesos participativos mediante reglas institucionales; y la movilización social, que implica una expresión de la acción colectiva cuyo alcance puede desafiar las formas e instancias estatales/institucionales de participación (Velásquez et al., 2020, pp. 37-48).

En el gobierno de Iván Duque, la tensión entre institucionalización y movilización se gestionó a través de una mezcla compleja de diálogo limitado y represión estatal cuyo resultado más preocupante fueron las múltiples violaciones de los Derechos Humanos de quienes se movilizaron, especialmente población joven, durante los Estallidos

Sociales de 2019 y 2021, ya fuera por acción u omisión del Estado (Temblores ONG e Indepaz, 2021; Mocao, Defender la Libertad, CSPP y CAPS, 2022, p. 31-32).

Ahora bien, la dinámica de la movilización en el país se enmarca en un flujo histórico de acciones colectivas de movimientos y organizaciones sociales involucradas en diversas situaciones sociales y políticas de asimetría de poder. Del Paro Cívico Nacional de 1977, a la Séptima Papeleta de 1990, pasando por el Paro Nacional Agrario de 2013 o el Paro Nacional Estudiantil de 2018, estos son sólo algunos ejemplos significativos de un escenario de constantes contiendas políticas que señalan los límites y retos de los procesos de institucionalización participativa frente a las permanentes, crecientes y pocas veces adecuadamente tramitadas y atendidas demandas sociales.

La PPPC se puede comprender entonces como parte de un proceso de institucionalización que determina una serie limitada de reglas, instancias y procedimientos que circunscriben la participación. Por contraste, acciones colectivas de protesta —como las desplegadas en los Estallidos Sociales de 2019 y 2021— son expresiones de la movilización social, la cual excede la institucionalidad participativa y las dinámicas que circulan a través de las instancias formales. No obstante, a pesar de dicha tensión, *institucionalización* y *movilización* también son dimensiones de la participación ciudadana que pueden estar interrelacionadas.

¹ Fabio Velásquez define estos ámbitos como sigue: i) *inclusión*: la intervención de sujetos individuales y/o colectivos en el escenario público que, en función de sus intereses y derechos, buscan acceder a bienes y servicios públicos; ii) *incidencia*: influir en las decisiones que afectan sus vidas; iii) *concertación*: acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos; iv) *fiscalización*: vigilar la gestión y sus resultados; y v) *oposición*: expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (Velásquez et al, 2020a, p. 24).

2.

Antecedentes recientes de la Política Pública de Participación Ciudadana



2.1. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y el Decreto 1535 de 2022

A pesar de la expedición de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 (o Ley Estatutaria de Participación Ciudadana) durante el gobierno de Juan Manuel Santos, persistía la deuda del Estado colombiano frente a la necesidad de impulsar y fortalecer su implementación. Este rezago intentó subsanarse en el gobierno de Iván Duque mediante la promulgación del *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad* (Ley 1955 de 2019) y su posterior reglamentación.

El PND 2018-2022 se estructuró en tres grandes pilares: Pacto por la Legalidad, Pacto por el Emprendimiento y Pacto por la Equidad. En el primer pilar se incluyó la línea de *participación ciudadana*³, materializado mediante el Decreto 1535 de 2022⁴, cuya expedición ocurrió al finalizar el período de gobierno de Duque.

El Decreto 1535 adicionó un nuevo capítulo al Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior para adoptar la Política Pública de Participación Ciudadana (PPPC) pues —según la Ley 1757 de 2015— es el Ministerio del Interior la entidad encargada de la coordinación de las políticas de participación ciudadana, presidiendo y convocando además al Consejo Nacional de Participación Ciudadana (CNPC), instancia participativa creada por la misma ley con funciones de asesoría al Gobierno nacional en esta materia.

2.2. Críticas a la PPPC

Foro Nacional por Colombia formuló observaciones críticas a la PPPC a partir de un enfoque

alternativo que valora la participación «desde abajo», el cual considera las dinámicas participativas de la ciudadanía como parte del campo de disputa social por la construcción de paz, especialmente impulsado con el proceso —también disputado— de implementación del Acuerdo Final de Paz (AFP).

Foro comentó el documento base de la PPPC en el marco del proceso de consulta ciudadana abierto para su discusión. En julio de 2022, advirtió que la PPPC contaba con un enfoque de participación de «arriba hacia abajo» en el cual el Estado priorizaba la implementación de una oferta institucional participativa para una ciudadanía que la recibe pasivamente. Asimismo, se alertaba que la PPPC estaba desarticulada de las tareas y compromisos incluidos en el AFP y de las responsabilidades que le competen al Estado en materia de protección y garantías para la participación ciudadana en todas sus modalidades y expresiones, incluida la movilización y la protesta; además, tampoco se incluían disposiciones para adoptar un Protocolo Nacional de tratamiento y garantías para la protesta social, en el marco de una concepción amplia de la participación (FNC, 2022). Asimismo, se elaboraron críticas y propuestas para la reformulación de la PPPC, que fueron registradas en un documento de la *Alianza Democracia en Riesgo* (Democracia en Riesgo, 2023a)⁵. Allí se expuso cómo la PPPC privilegia el escenario institucional de la participación en detrimento del reconocimiento de la movilización ciudadana, invisibiliza la dimensión agonista y de pugna de la acción social y las dinámicas participativas no institucionalizadas, desconoce el carácter colectivo de las acciones participativas, concibe a la ciudadanía como «usaria» receptora de servicios y no como sujetos de derechos, ignora los compromisos consignados en el AFP, entre otras observaciones.

² El título completo de la línea en el PND fue *Participación ciudadana: promoviendo el diálogo, la inclusión democrática y la libertad de cultos para la equidad*, denominación que revela los énfasis específicos de la política.

³ “Por el cual se adiciona el Capítulo 4 del Título 2 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la Política Pública de Participación Ciudadana, y se dictan otras disposiciones”.

⁴ El documento de *Propuestas para la reformulación de la Política Pública de Participación Ciudadana. Decreto 1535 de 2022*, elaborado en el marco de la *Alianza Democracia en Riesgo*, fue presentado ante la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y ha constituido la base para el diálogo sostenido con el Ministerio del Interior.

3.



El nuevo escenario político abierto por el gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez:

los diálogos regionales y los compromisos participativos del PND 2022-2026

Aunque en América Latina el ascenso de los denominados «gobiernos progresistas» ha significado momentos de apertura democrática y el impulso a la participación política de sectores poblacionales históricamente excluidos y en situación de asimetría de poder, el balance de estas experiencias debe considerar su complejidad y especificidad nacional. No sólo las trayectorias de estos gobiernos han sido materialmente distintas, sino que el devenir de tales procesos también ha implicado, en ocasiones, retrocesos en materia de participación y apertura democrática, en el marco de la tensión participativa entre institucionalización y movilización.

Toda esta complejidad política y social puede quedar reducida al agruparse en la categoría de «progresismo», pero —de momento— resulta útil para indicar la emergencia de cierto tipo de gobiernos que rompieron o modularon estructuras de poder tradicionales y, por lo general, llegaron de la mano de movimientos sociales y políticos, como en los casos de Argentina en 2003 con Néstor Kirchner y el movimiento piquetero y el peronismo; Bolivia en 2006 con Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS) o Ecuador en 2007 con Rafael Correa y las diversas expresiones del movimiento indígena.

La emergencia del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez en 2022 abrió el capítulo colombiano del «progresismo» y dos razones cruciales pueden explicar esta inédita elección: primero, el desarrollo del proceso de implementación del AFP que dio paso a la expresión estatal de nuevas fuerzas políticas; y segundo, en relación con lo anterior, los efectos políticos y culturales de los Estallidos Sociales de 2019 y 2021.

Aunque en América Latina el primer turno de los gobiernos progresistas fue abierto en 1999 tras la elección de Hugo Chávez en Venezuela, Colombia se había mantenido al margen de la influencia de lo que también ocurría en Argentina, Bolivia, Ecuador, Brasil y Uruguay en cuanto a expresiones nacionales de una tendencia política de la región latinoamericana presente desde los albores del siglo XXI. Antes de la elección de Petro se habían configurado otras experiencias de «progresismos». En México, el proceso electoral de 2018 resultó en la elección de Andrés Manuel López Obrador mediante el movimiento partidista Morena y rompió con la hegemonía de los partidos tradicionales, especialmente del PRI. Asimismo, entre octubre de 2019 y marzo de 2020, Chile experimentó un Estallido Social que derivó en la elección de Gabriel Boric en marzo de 2022 y, posteriormente, en un proceso constituyente que no tuvo éxito en reformar la constitución pinochetista.





En el caso colombiano, el «giro a la izquierda» de 2022 enfrentaba el reto de gobernar el país del «posacuerdo», un país que había firmado un acuerdo de paz con las otrora FARC-EP e iniciado el disputado proceso de su implementación, al tiempo que asistía a una reconfiguración más territorializada de su conflicto social-armado. En ese escenario, el gobierno de Petro y Márquez da inicio a la implementación de una política de «Paz Total» y asume, dentro de ella, un mayor compromiso frente a la implementación del AFP. Asimismo, se compromete con la tarea de reformular la PPPC desde una perspectiva más garantista y que considere a la movilización y sus actores como dimensiones cruciales para el fortalecimiento de la participación ciudadana.

Las expectativas de reformulación de la PPPC fueron consignadas en el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida* (Ley 2294 de 2023), cuya aprobación fue precedida por una serie de «diálogos regionales vinculantes», es decir, la construcción del PND había contado con un proceso de participación ciudadana que lo legitimaba. Sobre esta experiencia de participación hubo diversos cuestionamientos: i) se discutió si los diálogos fueron, en realidad, más espacios de «consulta» que de vinculatoriedad efectiva de la gran mayoría de propuestas; ii) la ausencia de herramientas de sistematización más detalladas; o iii) la falta de mecanismos de trazabilidad para hacer seguimiento a las trayectorias de las diferentes propuestas territoriales en el PND (Democracia en Riesgo, 2023b; Díaz y Matamoros, 2023).


Después del proceso de diálogos regionales, en mayo de 2023 el Congreso de la República promulgó el PND 2022-2026. En su artículo 111, sobre «Participación democrática para la reconstrucción del tejido social y la planificación participativa del desarrollo», se le asignó la responsabilidad al Ministerio del Interior de liderar, ampliar y fortalecer la Política Pública de Participación Ciudadana y Electoral (PPPCE)⁵, considerando los enfoques diferenciales de género, étnico, territorial y de curso de vida. Esto respondía, en buena medida, a la necesidad de subsanar las deficiencias del Decreto 1535 de 2022. Se abría de ese modo un nuevo escenario de modificación de la política pública de participación ciudadana.

⁵ En el gobierno Petro, la PPPC sería ahora «PPPCE», es decir, se incluyó y explicitó la dimensión electoral.

4.

«Sí participo»:

el proceso de consulta
ciudadana de 2024



En la actualidad, la reformulación de la PPPC se encuentra en fase de sistematización de propuestas derivadas de una serie de consultas ciudadanas, cuyo resultado será la proyección de un borrador de la política. Tuvo su origen en julio cuando se habilitó el «proceso de ampliación y fortalecimiento de la Política Pública de Participación Ciudadana y Electoral» a cargo del Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Consejo Nacional de Participación Ciudadana (CNPC) a través de la consulta «Sí participo», que convocó a distintos sectores sociales en 8 reuniones presenciales y 28 encuentros virtuales dirigidos a recoger propuestas para reformular la PPPCE.

Previamente, el trabajo articulado entre el Ministerio del Interior, el DNP y el CNPC permitió la construcción de una matriz de identificación de problemas y la concertación de un concepto de *participación ciudadana* como derecho fundamental con el potencial de incidir en asuntos económicos, políticos y culturales en al menos tres frentes: cierre de brechas, transformación territorial y construcción de paz, según las declaraciones de un asesor del DNP (A. Lozano, comunicación personal, 9 septiembre de 2024). Dichos acuerdos fueron un antecedente importante en el diseño de «Sí participo».

4.1. El diseño metodológico de «Sí participo»

La metodología de las consultas ciudadanas alrededor de «Sí participo» se propuso como objetivo “activar un diálogo entre los sectores que hacen parte del CNPC y la ciudadanía en general, para identificar y generar propuestas en torno al proceso de ampliación y fortalecimiento de la Política Pública de Participación Ciudadana y Electoral” (Ministerio del Interior, DNP y CNPC, 2024), para lo cual se convocaron sectores sociales como juntas administradoras locales, asociaciones campesinas, juventudes, organizaciones ambientales, asociaciones de veedurías ciudadanas, federaciones departamentales y municipales,

sindicatos, personas con discapacidad, movimientos sociales, organizaciones de mujeres, asociaciones de víctimas, confederaciones comunales, estudiantes universitarios, grupos étnicos, población LGBTQ+, organizaciones de Derechos Humanos, entre otros.

Los espacios presenciales y virtuales se dividieron en tres momentos, a saber:

i. Plenaria de inicio. Incluía una contextualización del proceso que adelantó el Ministerio del Interior, el DNP y el CNPC en relación con la ampliación y fortalecimiento de la política de participación ciudadana y electoral, así como una aproximación conceptual para precisar el significado de la política pública resaltando la importancia de que fuera coherente, integral, sistemática, sostenible y participativa, características que posibilitan su legitimidad. De otro lado, la PPPCE se situó dentro de la concepción clásica del «ciclo de las políticas públicas», la cual determina fases lineales y sucesivas para su despliegue: a) identificación del problema; b) formulación; c) implementación; d) monitoreo; y e) evaluación. Respecto a la noción de participación, se definió como un derecho que permite la incidencia de la ciudadanía en los «asuntos públicos». Y la incidencia está relacionada con las necesidades reales de la ciudadanía desde sus perspectivas territoriales.

ii. Diálogo. Se promovió la discusión a partir de preguntas orientadoras en las cuatro líneas estratégicas de intervención de lo que sería el *documento base* de la PPPCE: a) condiciones institucionales para la protección, fortalecimiento, promoción y goce del derecho a la participación ciudadana; b) condiciones organizativas e individuales para el ejercicio del derecho a la participación ciudadana; c) reducción de brechas asociadas a la garantía de la participación ciudadana que dificultan la transformación territorial; d) garantías para una mayor apertura y equidad en el proceso democrático y electoral.

iii. Plenaria final. El ejercicio concluía con la presentación de los resultados de las discusiones y los pasos a seguir.

Para la recolección y sistematización de las discusiones se diseñó un instrumento con la siguiente estructura:

- Formulación de la pregunta orientadora.
- En qué estamos de acuerdo.
- En qué no estamos de acuerdo.
- Cuáles son las propuestas.
- Insumos para otros instrumentos normativos.

4.2. Un análisis de caso: el sector de «movimientos sociales»

El 5 de agosto de 2024 Foro asistió a un espacio virtual de «Sí participo» que convocaba al sector de «Movimientos sociales». Allí las personas y comunidades, a lo largo de las cuatro líneas de intervención, aprovecharon la ocasión para formular distintos comentarios y críticas sobre los procesos de participación institucionalizados.

4.2.1. Línea de intervención

1. Condiciones institucionales

Frente a la pregunta de qué pueden hacer los funcionarios públicos para garantizar el derecho a la participación, se formuló una crítica a quienes ejercen roles de intermediación y transmiten las demandas de las comunidades en los espacios de participación, pero sin un conocimiento profundo de su contexto y necesidades. En ese sentido, se propuso que sean las voces de los liderazgos y de las comunidades las que resuenen en los procesos de diálogo público y que los funcionarios tengan conocimiento de los horizontes políticos y peticiones de las comunidades y los territorios.

Otro aporte importante desatacó que el derecho a la participación debe ejercerse en todas las fases del ciclo de las políticas públicas, no solamente en su formulación. A su vez, la política de participación suele hacer énfasis en brindar capacitaciones sin mecanismos institucionales para que los procesos sociales y territoriales puedan efectivamente participar e incidir.

«SÍ PARTICIPO»



4.2.2. Línea de intervención 2. Fortalecimiento de las capacidades individuales y organizacionales

Se resaltó la ausencia de un mapeo de organizaciones territoriales por parte del Estado para ampliar la convocatoria en escenarios participativos pues muchas organizaciones y movimientos sociales no son convocados directamente. También se propuso la realización de escuelas y talleres sobre el funcionamiento del Estado y asistencia técnica/jurídica para fortalecer los procesos ciudadanos de veeduría y control social. Y sobre la relación Estado-ciudadanía, se criticó la falta de respuesta de las entidades estatales a derechos de petición y peticiones de acceso a la información, lo que dificulta los ejercicios de veeduría y la generación de confianza en la gestión pública.

Además, se criticó la virtualidad en los espacios de participación debido a las brechas digitales y de conectividad existentes en el territorio nacional, por lo que se solicitó considerar alternativas para subsanar estas dificultades. De igual modo, para no depender exclusivamente de la cooperación internacional, se propuso crear un «Fondo para la participación», con el cual el Estado financie a movimientos y organizaciones sociales.

4.2.3. Línea de intervención 3. Participación ciudadana para la transformación territorial

Se expuso que era necesario que la PPPCE reconociera otras formas de participación como la movilización social y se criticaron los escasos avances de la planeación participativa en torno a temas como la materialización del enfoque de género. Asimismo, se identificó una brecha asociada con la arquitectura institucional del Estado y los problemas de «tramitología» para la participación que se traducen en barreras para la articulación y el fortalecimiento de la confianza entre Estado y ciudadanía.

Se exhortó al Estado para estimular una mayor participación de las juventudes en veedurías ciudadanas. En ese sentido, resulta crucial la formación de nuevos liderazgos y abrir más los espacios de participación existentes pues tienden a estar «cerrados» y ser «copados» por líderes con más trayectoria. Igualmente, a la luz de la necesidad de fortalecer las veedurías, se propuso la creación de un comité de seguimiento al proceso de ampliación y fortalecimiento de la PPPCE. Este comité también sería el llamado a ejercer control sobre la ejecución del presupuesto participativo en proyectos de alto impacto.

4.2.4. Línea de intervención

4. Apertura al proceso democrático electoral

Existe una situación de desinformación sobre el sistema electoral debido a que no toda la ciudadanía está vinculada o tiene algún tipo de relación o consciencia de los partidos políticos. Esta desinformación ha significado una falta de control por parte de la sociedad civil a campañas políticas financiadas ilegalmente. Los partidos también han instrumentalizado a los liderazgos femeninos para cumplir cuotas de género. En ese sentido, se recordó que el AFP mandató la paridad de mujeres en todas las instancias derivadas de su implementación, algo que desborda el enfoque de cuotas. Por esa razón, se solicitó incluir esa tarea en la nueva política de participación.

«SÍ PARTICIPO»



5.

Conclusiones preliminares y recomendaciones



El boletín ha procurado poner de presente que la Ley Estatutaria de Participación de 2015 no fue debidamente reglamentada por el Decreto 1535 de 2022, situación que ha impedido potenciar la participación en un contexto de posacuerdo y tramitar las tensiones entre institucionalización y movilización. En ese orden de ideas, la elección del gobierno progresista de Gustavo Petro y Francia Márquez —inérita en Colombia en comparación con la tendencia registrada en otros países de la región— abrió la posibilidad de revisar y reformular la PPPC con un horizonte más democratizante que responda a las necesidades de construcción de paz o «pases» de las diferentes comunidades y contextos territoriales. Si embargo, algunos retos y problemas presentes en los Diálogos Regionales Vinculantes para la construcción del PND 2022-2026 podrían replicarse si no se toma dicha experiencia como una fuente de lecciones históricas orientadas a mejorar los procesos institucionales de participación en el presente gobierno.

Se valora la apertura al diálogo y el reconocimiento de subjetividades políticas subalternizadas en los espacios propiciados por «Sí participo» pues aunque persisten las limitaciones temáticas, se mostró disposición para escuchar y recoger las propuestas ciudadanas. También se resalta la transparencia en la socialización de la metodología y de las herramientas de sistematización. El DNP identificó alrededor de trescientas propuestas de pedagogía, enfoques territoriales, trámite de brechas institucionales, fortalecimiento de organizaciones a nivel territorial y garantías para la vida que serían necesarias para robustecer la PPPCE. Estas recomendaciones deben ser concertadas con las entidades territoriales a modo de propuestas de política (A. Lozano, comunicación personal, 9 septiembre de 2024).

Existen cuestionamientos relacionados con la pertinencia de los espacios virtuales, no solamente por las brechas digitales y de conectividad en algunas regiones del país, que se traducen en un factor de exclusión, sino por la relación más impersonal y de menor riqueza política que supone ese enfoque de consulta. 28 de los 36 diálogos convocados para la ampliación y fortalecimiento de la PPPC se llevaron a cabo en modalidad virtual.



Cabe resaltar —como otra de las dificultades— la decisión del Ministerio del Interior y del CNPC de proponer consultas sectoriales. Es una forma de limitar la conversación intersectorial en favor de una lógica de nicho e interés particular. Precisamente, las consultas sectoriales eliminaron la posibilidad de implementar un proceso participativo con la capacidad de reconocer y recoger la complejidad de las agendas territoriales, una consecuencia que va en contra-vía del espíritu del artículo 111 del PND en términos de la necesidad de incorporar los enfoques diferenciales y territoriales.

Puede que el problema sea más general y se derive de la forma en la que el Estado y el gobierno conciben la política pública y su relación con los agentes y las expresiones de la participación. Se ha advertido que «Sí participo» parece reproducir una visión lineal y «etapista» del ciclo de las políticas públicas: a la identificación de los problemas le sigue la formulación; a la formulación le sigue la implementación; a la implementación, el monitoreo y así sucesivamente. Dentro de esa aproximación tradicional y hegemónica, el margen de intervención e incidencia de los agentes de la participación (liderazgos, comunidades, organizaciones, ciudadanía en general) puede quedar limitado a la etapa de la formulación y luego desaparecer del resto de las etapas. A esto habría que añadir que la crítica a la linealidad del ciclo de políticas surge precisamente porque esta no es lineal: la política no avanza por un camino racional de «progreso» dentro de compartimentos estancos que se suceden unos a otros, sino que tiene un carácter reflexivo, complejo y en constante disputa que puede implicar la posibilidad de retroceder de una etapa a otra, el solapamiento de las etapas en un mismo período de tiempo⁷ y que la participación pueda ser consustancial al proceso mismo de génesis de la política pública. De hecho, una visión amplia de las políticas públicas y la participación tendría que considerar que la movilización social es en sí misma una expresión de las demandas alrededor de los «problemas sociales» que priorizan los diseñadores de política⁸.

⁶ El proceso de implementación del AFP es suficientemente ilustrativo al respecto pues, como su puesta en marcha está en constante disputa, ha quedado matizado o potenciado una y otra vez por las diferentes interpretaciones y formulaciones que de él han hecho distintos actores. No es que las políticas públicas relativas al AFP se hayan formulado primero y posteriormente se implementen: ambas «etapas» pueden suceder al mismo tiempo. Así por ejemplo, hoy por hoy se están desarrollando apartados del Plan Marco de Implementación (PMI) pero simultáneamente, durante el gobierno Petro, asistimos a un proceso de reformulación de sus indicadores. Es el mismo caso de la PPPC, ya que la Ley Estatutaria de Participación es el marco jurídico vigente cuya reglamentación se busca reformular para que la política se amplíe y se fortalezca. Por su parte, las «etapas» también pueden retroceder: parte de la disputa política del gobierno de Iván Duque y los sectores que representaba consistía en reinterpretar y reformular el Acuerdo para limitar su potencial transformador, dentro de un proceso de implementación ya en curso.

⁷ Para una visión alternativa de las políticas públicas, comprendidas dentro del «paradigma complejo de la omnijetividad», ver el trabajo de Jenny Elisa López (2022) al respecto. En el fondo, la linealidad del paradigma hegemónico del campo de las políticas públicas se apoya en el concepto moderno de «progreso».

En consecuencia, las acciones alrededor de la política pública llevadas a cabo en los procesos institucionalizados de participación deberían partir de ahí: del reconocimiento de las distintas expresiones de la participación ciudadana, incluyendo la movilización social, como elemento crucial y consustancial a todo el «ciclo de las políticas públicas». Insistir en ese horizonte es clave para que la participación ciudadana en la reformulación apunte también a la creación de mecanismos efectivos de seguimiento y veeduría, es decir, de monitoreo, evaluación y aprendizaje. La propuesta de creación de un comité de seguimiento al proceso de ampliación y fortalecimiento de la PPPC o de creación de mecanismos análogos es, dado lo anterior, un asunto necesario.

A la luz de lo anterior, las recomendaciones de Foro y de la Alianza Democracia en Riesgo sobre el Decreto 1535 de 2022 continúan vigentes y sería importante que fuesen consideradas. En particular, es menester articular el proceso de reformulación de la PPPC con las reformas acordadas en el AFP, como la materialización de una ley de garantías para la protesta social. Esto debe suponer además la posibilidad de encuentros territoriales intersectoriales, a fin de no desconocer el carácter colectivo y plural de la participación, y la incorporación de enfoques diferenciales en el diseño de la participación que den cuenta de las necesidades de vida diferenciadas de comunidades y territorios en aras de potenciar todavía más la participación desde abajo, no solamente desde una lógica sectorial y nacional. De esa forma, se continuarían propiciando y profundizando nuevas interrelaciones dinámicas y democratizantes entre institucionalización y movilización.



Referencias

Democracia en Riesgo (2023a). *Propuestas para la reformulación de la Política Pública de Participación Ciudadana. Decreto 1535 de 2022.* Mimeo.

Democracia en Riesgo (2023b). *Limitaciones a la participación ciudadana en la formulación y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo.* https://democraciarenriesgo.com/wp-content/uploads/2023/03/20230323_Alerta-Limitaciones-participacion-PND.pdf

Díaz, E., y Matamoros, M. (2023). *La demagogia de los diálogos vinculantes.* Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/column/la-demagogia-de-los-dialogos-vinculantes/>

Fundación Foro Nacional por Colombia [FNC] (2022). *Observaciones generales de la Fundación Foro Nacional por Colombia al documento preliminar de formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana.* Foro Suroccidente. <https://forosuroccidente.org/observaciones-generales-de-la-fundacion-foro-nacional-por-colombia-al-documento-preliminar-de-formulacion-de-la-politica-publica-de-participacion-ciudadana/>

López, J. (2022). *Políticas públicas y omnijetividad: una alternativa para las políticas públicas centradas en la vida.* Universidad Nacional de Colombia [Unijus].

Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación y Consejo Nacional de Participación Ciudadana (2024). *Propuesta de metodología de encuentros presenciales y virtuales para la ampliación y fortalecimiento de la política pública de participación ciudadana y electoral.* Mimeo.

Mocao, Defender la Libertad, CSPP y CAPS. (2022). *Represión en la mira. Lesiones oculares en el marco de las protestas en Colombia.* Mocao, Defender la Libertad, CSPP y CAPS. <https://defenderlalibertad.com/wp-content/uploads/2023/03/Represion-en-la-mira-final-1-1.pdf>

Temblores ONG e Indepaz. (2021b). *Cifras de la violencia en el marco del paro nacional 2021.* <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/06/3.-INFORME-VIOLENCIAS-EN-EL-MARCO-DEL-PARO-NACIONAL-2021.pdf>

Velásquez, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J., y Vargas, J. (2020). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018. Tomo I.* Fundación Foro Nacional por Colombia.



Caleidoscopio

de la Participación Ciudadana



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



DAI

Shaping a more livable world.



Nacional por Colombia

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA